



REVISTA

CADERNOS DE

FINANÇAS PÚBLICAS

01 | 2023

RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS: uma análise sobre os limites de gastos do Estado frente à ocorrência de despesas extraordinárias ocasionadas por calamidade pública

Lucas Felipe Silveira Landim

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo analisar as regras orçamentárias e procurar entender se elas podem ser uma barreira ao Estado para o aumento dos gastos públicos urgentes nos períodos de calamidade pública e de sua consequente crise econômica. Percebeu-se que, nas últimas décadas, houve um movimento que levou vários países a adotarem medidas de austeridade fiscal para conter o aumento do déficit público, fruto de longos anos de vultosos gastos. Entretanto, essas regras orçamentárias austeras, em períodos de calamidades e crises podem acabar formando um efeito contrário ao que se almeja. Procurou-se demonstrar também que o aumento de gastos em períodos calamitosos requer atenção mais acurada para que a dívida formada não se torne um empecilho para o crescimento sustentável do país no período pós crise e não transmita insegurança institucional para os investidores.

Palavras-Chave: Orçamento Público; Dívida Pública; Covid-19; Calamidade pública; Responsabilidade Fiscal.

Classificação JEL: E12; E62; K00.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	7
2.1 O Pensamento Econômico Anterior À Grande Depressão	7
2.1.1 <i>Primeiras teorias econômicas</i>	7
2.1.2 <i>A Escola Clássica e o Pensamento Liberal</i>	9
2.1.3 <i>A Grande Depressão de 1929/1930</i>	12
2.2 O Pensamento Econômico Posterior À Grande Depressão	13
2.2.1 <i>O Pensamento Keynesiano e a Necessidade do Estado Interventor</i>	13
2.2.2 <i>A Necessidade do aumento de gastos públicos</i>	15
2.2.3 <i>O problema dos gastos elevados e o déficit orçamentário</i>	18
2.2.4 <i>A teoria do endividamento necessário e o déficit orçamentário no Brasil</i>	20
3 O DIREITO FINANCEIRO E SUA INFLUÊNCIA NA ECONOMIA DO ESTADO	21
3.1 O Direito Financeiro e o Papel do Estado.....	21
3.1.1 <i>A atividade financeira do estado e a definição de direito financeiro</i>	23
3.1.2 <i>Princípios do Direito Financeiro</i>	25
3.1.3 <i>As principais receitas que compõem o orçamento público</i>	29
3.1.4 <i>Os tributos</i>	30
3.1.5 <i>As operações de crédito como fonte receita do orçamento público</i>	31
3.1.6 <i>A “Regra de Ouro” e as vedações legais para operações de crédito</i>	33
3.2 A LIMITAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO	35
3.2.1 <i>Os Limites Da Dívida Pública</i>	35
3.2.2 <i>O Endividamento Público Na Lei De Responsabilidade Fiscal</i>	37
3.2.3 <i>As Sanções De Responsabilidade Fiscal</i>	41
4. ORÇAMENTO DO ESTADO E CALAMIDADE PÚBLICA	43
4.1 As Barreiras Orçamentárias e as Necessidade de Gastos	43
4.1.1 <i>Breve contexto da crise gerada pela Covid-19</i>	45
4.1.2 <i>A situação enfrentada pelo Brasil</i>	47
4.2 As Soluções Adotadas Para O Endividamento E As Políticas Utilizadas Pelo Estado .	50
4.2.1 <i>Primeiras medidas adotadas</i>	51
4.2.2 <i>Medida Cautelar na ADI 6.357</i>	54
4.2.3 <i>Emenda do Orçamento de Guerra</i>	57

4.2.4 <i>Medidas adotadas pelo governo após as exceções abertas nas leis orçamentárias</i>	59
4.2.5 <i>O endividamento realizado e seus efeitos na dívida pública brasileira</i>	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1. INTRODUÇÃO

Antes da grande depressão de 1929/1930 os países ocidentais eram dominados pelo pensamento econômico da corrente econômica liberal, cujo principal influenciador foi Adam Smith. Após a grande depressão, somada à ocorrência da devastadora segunda guerra mundial, a maioria dos países do ocidente entrou em espiral descendente, onde a crise, a fome e a miséria começavam a fazer parte do cotidiano da sociedade. Antes desses eventos mundiais, liderados pelas ideias liberalistas, os países procuravam intervir o mínimo possível na economia. Apenas havia uma participação do Estado em questões estritamente essenciais para manter o funcionamento da máquina pública e serviços essenciais básicos à população.

Depois que os países entraram em crise e com o advento da escola Keynesiana, o Estado passou a se endividar para aumentar os gastos públicos. O suporte para esse endividamento estava fundamentado no pensamento de Keynes, onde, para salvar uma economia em depressão, era necessário o endividamento do governo, sobretudo na área de investimentos, para regular a problemática da oferta e da demanda e voltar a promover o Estado do Bem-Estar Social à população.

Com o passar dos anos, percebeu-se um certo desvio na condução dos gastos públicos pela maioria dos países do ocidente. O endividamento para realização dos gastos já não era realizado com o intuito de promover a retirada de um país de alguma ou outra crise, mas sim por mera liberalidade dos agentes públicos, cujo fim não seria estritamente em benefício do país ou da sociedade. A partir de então inicia-se um movimento na maioria dos países, cuja tendência era a racionalização dos gastos públicos para promover o equilíbrio fiscal. Para atingir esse fim, criou-se diversos mecanismos legais rígidos que passaram a limitar o poder de liberalidade na destinação do gasto de dinheiro público.

O Brasil caminhou no mesmo rumo de diversas nações e começou a olhar para o orçamento público com maior grau de responsabilidade. Tanto assim, que o país possui um conjunto considerável de normas que tratam sobre o tema. A primeira e a principal, sem dúvidas, é a Constituição Federal que possui todo um capítulo dedicado às finanças públicas. Entretanto, a primeira norma de Direito Financeiro que surgiu no ordenamento jurídico é a Lei 4.320/1964 que estatuiu as regras gerais sobre o tema. Na condução específica do gasto público tem-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), onde estão fixadas, por exemplo, as metas de resultado primário para o setor público, a previsão do déficit orçamentário etc. Há também a Lei Orçamentária Anual (LOA) onde é estimada a previsão de receita e a respectiva fixação da despesa para determinado período. Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, criada no ano

2000, foi um marco no país na medida em que, com a presença de rígidas regras, revolucionou a relação entre o gasto público e o equilíbrio do orçamento.

Ocorre que, as rígidas regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal criadas no país como forma de combate ao gasto público irresponsável tiveram um duro embate no ano de 2020. Tais normas foram idealizadas para períodos de normalidade e jamais se imaginaria que o mundo passaria por uma pandemia em pleno ano de 2020, perdurando também em 2021. Com o advento da crise sanitária e econômica, foi extremamente necessária a adoção de medidas urgentes que envolveram as finanças públicas para a mitigação do problema. Daí surge a pergunta: como o Estado iria proceder ao endividamento necessário para realizar o maior gasto público dos últimos anos sem desrespeitar as leis orçamentárias e a própria LRF?

A partir dessa indagação, o presente trabalho analisa as medidas legais e judiciais utilizadas pelo Governo e pelo Congresso Nacional para resolver esse impasse. Tais medidas precisaram ser tomadas com urgência, visto que os problemas trazidos pela pandemia já estavam à porta do país e não poderia haver insegurança jurídica para atuação do Estado na condução e na realização do endividamento.

No primeiro capítulo foram colacionados dados históricos dos pensamentos econômicos que influenciaram o Estado desde os primórdios da era mais recente até a segunda guerra mundial. A abordagem dos pensamentos econômicos de Adam Smith e Keynes foram necessários para o objetivo geral do trabalho tendo em vista que, o dilema sobre a necessidade do endividamento público atual só ocorre devido a contribuição teórica e histórica das escolas influenciadas por esses economistas. Ademais, o ramo do Direito Financeiro, assim como o Direito Tributário, está fortemente ligado a questões estudadas pelas diversas teorias econômicas. O Direito Financeiro com seu respectivo conjunto de normas é o meio por onde a atividade estatal necessariamente deve passar para realizar as políticas públicas necessárias no âmbito do Estado de Direito.

No segundo capítulo, abordou-se como ocorre essa participação do Direito Financeiro na consecução das finalidades do Estado, sobretudo quando se trata do Estado de Direito, onde o poder estatal deve promover a maioria das necessidades da população e promover o Estado do Bem-Estar Social. Por isso, procurou-se mostrar como ocorre a atividade financeira do Estado, que passa pelas normas de Direito Financeiro para atingir o seu fim.

Por fim, no terceiro capítulo, é analisado propriamente a necessidade do endividamento público para a realização dos gastos com a pandemia. Observou-se que houve uma volta do mesmo dilema ocorrido em 1930, quando Keynes propôs que, para salvar o país de uma crise ou de uma depressão, deveria haver, necessariamente, o aumento dos gastos públicos por meio

do endividamento do Estado. Vários autores contemporâneos de Direito Financeiro citam esse dilema e pontuam que não haveria outra saída para resolver o problema da crise sanitária e econômica senão pelo endividamento. Por fim, observou-se, por meio de análise de estudo técnico, que um contínuo endividamento crescente no país, no contexto atual, poderá ser prejudicial para o país, inclusive podendo gerar futuras crises e insegurança dos investidores.

2. PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

2.1 O Pensamento Econômico Anterior À Grande Depressão

A história revela que o mundo sempre passou por momentos históricos que são, sobretudo, marcados por grandes crises que mudam completamente o pensamento do homem. Por sua vez, o direito e a economia fazem parte, intrinsecamente, dessa história e não poderia ser diferente, visto que as relações humanas, o poder e a política vivem em função de uma base calcada no pensamento econômico que implica o modo da relação do Estado com a sociedade.

Deve-se ressaltar que o presente trabalho pretende analisar as regras de direito financeiro que regem a economia estatal. Nesse mar de regras têm-se, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Emenda Constitucional 95/2016 que instituiu o Teto de Gastos etc., que são, em última análise, relevantes mecanismos legais para a saúde do financeira do Estado.

Ao se abordar o direito financeiro, revela-se importante analisar a evolução dos pensamentos econômicos, pois assim fica mais claro alguns aspectos jurídicos dos orçamentos estatais. Ademais, quando se analisa um momento histórico marcado por calamidade, como a pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), surge a grande controvérsia dos pensamentos econômicos que marcaram a história mundial: o liberalismo de Adam Smith e o intervencionismo estatal na economia de Keynes. Por esta razão, antes de tratar dos aspectos estritamente jurídicos das leis orçamentárias e como elas podem ditar a participação do Estado na economia, é relevante e necessário analisar o pensamento econômico antes e pós a crise de 1929/1930, também conhecida como a Grande Depressão, que afetou toda economia mundial.

2.1.1 Primeiras teorias econômicas

Para se entender o pensamento econômico dominante antes de 1929 é necessário fazer um breve retrospecto da evolução das teorias econômicas que permearam a história. Começa-

se por citar uma das primeiras correntes econômicas que nasceu em meados do século XVI, o mercantilismo, que foi a primeira escola econômica da era recente.

A principal preocupação dessa corrente era a acumulação de riquezas de uma nação. Para isso, possuía alguns princípios importantes, como a fomentação do comércio exterior e o entesouramento de riquezas. Ademais, nessa época, o acúmulo de metais de uma determinada nação assumiu relevante aspecto e é nesse momento que aparecem os primeiros relatos mais elaborados sobre a moeda.

Naquele período, conforme explica Vasconcellos e Garcia (2014), considerava-se que o governo de um país seria mais forte e poderoso quanto maior fosse seu estoque de metais preciosos. Por essa razão, a política mercantilista acabou estimulando guerras e manteve a presença poderosa do Estado em assuntos econômicos, sendo considerada uma das primeiras doutrinas que pregava a intervenção do Estado na economia.

Gastaldi (2005) explica que, na doutrina mercantilista, a finalidade precípua do Estado deveria ser a de encontrar os meios necessários para que o respectivo país adquirisse a maior quantidade possível de ouro e prata. Para isso, foram editadas dezenas de regulamentos que procuravam regular a indústria e o comércio, impedindo ao máximo as importações e favorecendo as exportações.

O autor pontua que um dos principais aspectos da doutrina mercantilista era a do governo mais interventor e esse pensamento dominou diversos países do continente europeu. Por exemplo, no mercantilismo espanhol, foi proibida a exportação de lingotes de ouro, com a finalidade de incremento da economia interna. No mercantilismo inglês, o governo incentivava a exportação por meio de contratos de importação com cláusula obrigando o país vendedor a adquirir certos volumes de mercadorias inglesas. Já no mercantilismo francês, o governo procurou estimular a indústria interna por meio de monopólios estatais.

Gastaldi (2005) menciona que o Brasil-Colônia foi influenciado pelo mercantilismo, quando obrigou a prática do comércio colonial exclusivamente por intermédio da metrópole. Com a chegada de D. João VI ao Brasil foi eliminada essa prática restritiva, permitindo-se a instalação de indústrias nacionais e comércio com outros países do mundo.

Vasconcellos e Garcia (2014) explicam que no século XVIII nasceu outra importante corrente econômica na história, a escola dos fisiocratas. Eles pregavam que a terra era a única fonte de riqueza e que havia uma ordem natural que fazia com que o Universo fosse regido por leis naturais, absolutas, imutáveis, universais e que eram desejadas por Deus para a felicidade do homem. Nessa escola, o trabalho de maior destaque foi realizado por François Quesnay,

autor da obra “*Tableau Économique*”. Ele foi o primeiro a dividir a economia em setores para mostrar a relação que existia entre elas.

Segundo Vasconcellos e Garcia (2014), os fisiocratas entendiam que num mundo constantemente ameaçado pela falta de alimentos, com excesso de regulamentação e intervenção governamental, uma economia com significativo desenvolvimento comercial e financeiro não se ajustava às necessidades da expansão econômica, uma vez que só a terra tinha a capacidade de multiplicar a riqueza. Vê-se nesse momento da história um pequeno esboço de um pensamento que pregava o não intervencionismo estatal na economia, uma vez que poderia prejudicar o funcionamento natural das coisas.

Gastaldi (2005) pontua que os fisiocratas afirmavam que havia uma ordem natural, reguladora dos fenômenos econômicos, uma vez que essa ordem providencial organizava e reorganizava a vida econômica automaticamente. A escola fisiocrata deu a primeira contribuição para o início do não intervencionismo do Estado na economia, que futuramente veio a transformar-se no célebre lema dos pensadores clássicos: o *laissez-faire, laissez-passer*.

2.1.2 A Escola Clássica e o Pensamento Liberal

Quando se aborda a escola liberal, Vasconcellos e Garcia (2014) explicam que é preciso ter em mente o precursor e principal influenciador dessa corrente: Adam Smith, também conhecido como o pai do liberalismo econômico, que já era um renomado professor quando publicou sua obra “*A Riqueza das Nações*”, em 1776. Esse seu livro é um tratado bastante abrangente sobre questões econômicas que vão desde as leis do mercado e aspectos monetários até a distribuição do rendimento da terra, concluindo a obra com um conjunto de recomendações políticas.

Como explica Marco Antônio Sandoval de Vasconcellos (2014), na sua visão harmônica do mundo real, Adam Smith entendia que a atuação da livre concorrência, sem qualquer interferência, levaria a sociedade ao crescimento econômico, como que guiada por uma mão invisível.

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2014), Adam Smith advogava a ideia de que todos os agentes, em sua busca de lucrar ao máximo, acabam promovendo o bem-estar de toda a comunidade. É como se uma mão invisível orientasse todas as decisões da economia, sem necessidade da atuação do Estado. A defesa do mercado como regulador das decisões econômicas de uma nação traria muitos benefícios para a coletividade, independentemente da

ação do Estado. A partir desse momento nascia o princípio do liberalismo que influenciou profundamente o Estado e sua relação com a sociedade.

Os argumentos que estimularam o nascente princípio do liberalismo baseavam-se na livre iniciativa, mais conhecido na época como o *laissez-faire*. O *laissez-faire e laissez-passer* é um termo ligado à ordem do liberalismo econômico, que proclama a mais absoluta liberdade de produção e comercialização de mercadorias.

Conforme Sandroni (1999), o lema foi cunhado pelos fisiocratas franceses no século XVIII, mas a política do *laissez-faire* foi praticada e defendida de modo radical pela Inglaterra, que estava na vanguarda da produção industrial e necessitava de um forte fomento mercantil para comercializar seus produtos. Essa política opunha-se radicalmente às práticas corporativistas e mercantilistas que impediam a produção em larga escala e resguardavam os domínios coloniais. Com o desenvolvimento da produção capitalista, o *laissez-faire* evoluiu para o liberalismo econômico, que condenava toda forma de intervenção do Estado na economia.

Segundo Vasconcellos e Garcia (2014), tal pensamento liberal considerava que a causa da riqueza das nações seria o trabalho humano, conhecida também como teoria do valor-trabalho, e que um dos fatores decisivos para aumentar a produção seria a divisão de trabalho, onde os trabalhadores deveriam especializar-se em algumas tarefas. Para o pai do liberalismo econômico, o papel do Estado na economia deveria corresponder apenas à proteção da sociedade contra eventuais ataques e à criação e à manutenção de obras e instituições necessárias, mas não à intervenção nas leis de mercado e, conseqüentemente, na prática econômica.

Para Hunt (2013), no contexto da teoria de Adam Smith, o capitalismo representava o estágio mais alto de civilização e atingiria seu culme quando tivesse evoluído para um estado em que o governo tivesse adotado a citada política de *laissez-faire*, permitindo que as forças da concorrência e o livre jogo da oferta e da demanda regulassem a economia, que ficaria quase que completamente livre das restrições do governo ou de suas intervenções. No livro, “A Riqueza das Nações”, de Smith, toda estrutura escrita revela suas conclusões sobre os benefícios do *laissez-faire* para a sociedade como um todo.

Ainda, de acordo com a teoria de Adam Smith, Hunt (2013) menciona que as intervenções, regulamentações, concessões de monopólio e os subsídios especiais do governo, tendem a alocar mal o capital e a diminuir sua contribuição para o bem-estar econômico. A ideia de tal pensamento era clara: o governo jamais poderia intervir no funcionamento do mercado, sob pena de colocar em xeque o próprio bem-estar da população. Mark Lautzenheizer

Hunt (2013), explicando o ápice do pensamento liberal, pontuou que a ideia dessa corrente era praticamente fundamentada na premissa de que qualquer governo que tentasse dirigir as pessoas dizendo como elas deveriam empregar seu capital ficaria demasiadamente sobrecarregado e exerceria uma tarefa, em si, desnecessária.

Em suma, de acordo com Hunt (2013), para Adam Smith, o governo só deveria ter três funções: (i) proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades independentes; (ii) de proteger, na medida do possível, todo membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer de seus membros ou a função de oferecer uma perfeita administração da Justiça; (iii) fazer e conservar certas obras, além de criar e manter certas instituições públicas, cuja criação e manutenção nunca despertariam o interesse de qualquer indivíduo ou de um grupo de indivíduos, uma vez que o lucro nunca cobriria as despesas que teriam estes indivíduos, embora, quase sempre, tais despesas pudessem beneficiar e reembolsar a sociedade.

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2014), quando se recorda a escola clássica e o pensamento liberal não se pode olvidar do sintetizador de toda essa teoria: o economista John Stuart Mill. Seu trabalho foi o principal texto utilizado para o ensino de Economia no fim do período clássico e no início do período neoclássico. Sua obra consolida o exposto por seus antecessores e avança ao incorporar mais elementos institucionais e ao definir melhor as restrições, vantagens e funcionamento de uma economia de mercado.

Stuart Mill (1848) teceu duras críticas ao sistema intervencionista de governo, inclusive, explanando críticas sobre o modelo de tributação do Estado e o problema da complexidade das leis e morosidade da justiça que de alguma forma beneficia certas classes da sociedade. Ao mencionar o governo interventor, o pensador abordou o problema da regulação excessiva dos contratos de empréstimos entre particulares, uma vez que, a melhor pessoa que tem condição para regular esse processo são as próprias partes interessadas no contrato. Stuart Mill cita o caso de tentativa de barateamento do preço dos alimentos por meio da intervenção. Para ele, o objetivo visado pelo Estado pode até ser plausível, entretanto, o preço médio dos alimentos e dos demais tipos de produtos do mercado, dependem de um custo de produção.

Para Mill (1848), foi-se o tempo em que se tentariam, mesmo no país menos evoluído da Europa, aplicações da índole do princípio do “Governo Paternal”. Para ele, são válidas, no grau máximo, todas as objeções que militam contra a interferência governamental na economia e na sociedade.

Stuart Mill (1848) ressalta que o pensamento econômico da escola clássica revela a aversão ao Estado mais interventor na economia. Fica claro que para os liberais, a influência do estado nas relações econômicas exerce uma elevada prejudicialidade para a própria

população, uma vez que ela ficaria à mercê do estado paternal e não desenvolveria sua plena capacidade, que ocorre, comumente, pela atividade prática.

Quando se observa as doutrinas e os pensadores dessa escola, é fácil compreender a síntese desta vertente, onde o *laissez-faire* é fundamental para o funcionamento do mercado, uma vez que pelas regras da natureza há uma “mão invisível” que rege as relações econômicas. A presença do governo nessa engrenagem quebraria toda lei da natureza que faz a economia funcionar. Esse pensamento econômico vinha adquirindo grande influência na história. Entretanto, com a crise de 1929, conhecida como “a grande depressão” e com as consequências dessa crise, o pensamento liberal começou a ser questionado e colocado em xeque por alguns economistas.

2.1.3 A Grande Depressão de 1929/1930

Para melhor se entender a teoria keynesiana e a intervenção estatal na economia é necessário fazer um breve relato sobre o momento histórico que mudou o rumo do pensamento econômico mundial. Nos anos de 1929 e 1930, as ações estatais eram influenciadas pela teoria do *laissez-faire*. Conforme explica o professor Matias Pereira (2003), até 1930, o mundo encontrava-se sob o domínio dos preceitos liberais, extremamente influenciado pela teoria da “mão invisível” de Adam Smith e pela suma desse pensamento, o *laissez-faire*.

A Grande Depressão de 1929 pôs termo à aplicação do pensamento econômico da escola liberal. Para o economista Paulo Sandroni (1999), aquele foi o período da maior crise econômica mundial que atingiu em primeiro lugar e mais profundamente a economia norte-americana, espalhando-se em seguida para a Europa, África, Ásia e América Latina.

Antes de 1929, o otimismo dominava o pensamento norte-americano. Diversas declarações de Presidentes da República e economistas passavam para o mercado uma ideia que inculcava cada vez mais confiança. Com esse pensamento, o mercado, auxiliado pela política expansionista da época, fez com que a Bolsa de Valores de Nova York iniciasse um processo de alta sem a efetiva correspondência com os lucros das empresas ali cotadas. Com esse cenário, a bolha na bolsa de valores era perceptível e em algum momento ela iria estourar.

Sandroni (1999) pontua que, nesse momento, ocorria grande especulação no mercado e a economia americana estava em plena prosperidade. Somando-se a essa escalada de otimismo, repentinamente, 70 milhões de títulos foram lançados no mercado sem encontrar nenhuma contrapartida efetiva de demanda. Esse acontecimento começou a gerar a desconfiança do mercado que desencadeou no inevitável estouro da bolha na bolsa de valores americana. Depois

desse colapso financeiro, a desconfiança espalhou-se em vários ramos da atividade econômica, atingido, por fim, a produção.

A queda da renda levou a uma retração na demanda, ao aumento dos estoques e à queda dos preços e como consequência, muitas atividades foram se paralisando, e como uma bola de neve, sucederam-se as falências das empresas e milhões de trabalhadores ficaram desempregados. Sandroni (1999) ainda lembra, que entre 1929 e 1933, havia cerca de 15 milhões de desempregados, 5 mil bancos paralisaram suas atividades, 85 mil empresas faliram e as produções industriais e agrícolas se reduziram à metade.

Sandroni (1999) também ressalta que quando a crise econômica atingiu suas proporções internacionais, o comércio mundial ficou reduzido a um terço e o número de desempregados chegou a cerca de 30 milhões. Na Europa, os primeiros países atingidos foram a Inglaterra, a Alemanha e a Áustria. O autor aduz que a grande depressão provocou profundas consequências na estrutura da sociedade, sobretudo nas relações entre o Estado com o processo produtivo. Em todas as grandes economias capitalistas, coube ao Estado instituir mecanismos para controlar a crise e reativar a produção, ocorrendo um verdadeiro abandono dos princípios do liberalismo econômico.

Nessa mesma linha explicativa, Bernard Gazier (2013) pontua que o alcance dessa catástrofe econômica, a partir de 1931, começou tomar proporções negativas extraordinárias. A partir de então, começa a ser posto em prática os primeiros auxílios aos desempregados, por intermédio de subvenções às províncias regionais, anúncio de política de grandes ações estatais, redes de empréstimos de urgência, compras de produtos agrícolas etc.

2.2 O Pensamento Econômico Posterior À Grande Depressão

2.2.1 O Pensamento Keynesiano e a Necessidade do Estado Interventor

Como analisado nos últimos parágrafos, percebe-se que houve uma ascensão do pensamento econômico liberal até 1930. A teoria baseada no lema do *laissez-faire* crescia e tomava conta de praticamente quase todos os países do ocidente. O otimismo nos mecanismos baseados na teoria da mão invisível de Adam Smith era reinante.

Como acentua Vasconcellos e Garcia (2014), antes da crise de 1930, o desemprego não preocupava a maioria dos economistas, pelo menos nos países capitalistas, já que predominava o pensamento liberal que acreditava que os mercados, sem interferência do Estado, conduziriam a economia ao pleno emprego de seus recursos, ou ao seu produto potencial. Ou seja, as

milhares pessoas e empresas, como que guiados pela mão invisível, doutrina da escola liberal, é que determinavam os preços e a produção de equilíbrio.

Com o advento da crise de 1929/1930 e sua rápida devastação em todos os países, com exceção das economias fechadas, percebeu-se que o Estado deveria agir rapidamente para mitigar esses efeitos.

Há relatos de que nos EUA, epicentro desse desastre econômico, a população chegava a buscar alimentos em resíduos descartados por caminhões coletores de lixo. Chegou-se ao mais alto grau de miséria que uma população poderia suportar. Esses efeitos, foram rapidamente se alastrando pelo resto do mundo. Era iminente a urgente necessidade de intervenção do Estado, não só na América do Norte, mas também nos outros países do globo.

Nesse contexto de crise mundial, surgiu a necessidade de uma solução. Como elencam diversos autores, ela veio, em parte, do economista John Maynard Keynes. Na verdade, Keynes inaugurou uma nova era no pensamento econômico, que foi iniciada por meio da publicação da Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda. A partir desses feitos de Keynes e sobretudo com a publicação de sua obra, nasceu então a intitulada era da escola Keynesiana.

Segundo Vasconcellos e Garcia (2014), muitos autores chegaram a descrever a contribuição de Keynes como a revolução keynesiana, tamanho o impacto de sua obra nas relações sociais e econômicas. Diversos autores relatam que o economista era deveras altamente respeitado por seus colegas. Ademais, uma característica muito forte em seu pensamento refletia nas suas preocupações com as implicações práticas da teoria econômica.

Para se entender o impacto da obra e do pensamento de Keynes, Vasconcellos e Garcia (2014) citam que é necessário considerar que na sua época, meados de 1930, a economia mundial atravessava uma crise sem precedentes. Com a chegada desses problemas conjunturais, as principais teses liberais eram questionadas e Keynes observava que as políticas econômicas que vinham sendo usadas no combate à crise não estavam funcionando nesse novo contexto mundial e então aponta para soluções que poderiam tirar o mundo da recessão.

Vasconcellos e Garcia (2014) estabelecem que a teoria de Keynes seria um dos principais fatores responsáveis pelo volume de emprego e o nível de produção nacional de uma economia, que por sua vez é determinado pela demanda agregada ou efetiva. Para Keynes, numa economia em recessão, não existem forças de auto ajustamento, por isso se torna necessária a intervenção do Estado por meio de uma política de gastos públicos. Tal posicionamento teórico significou o fim da crença no *laissez-faire* como regulador da economia.

Sandroni (1999) explica que o pensamento de Keynes abalou irremediavelmente as inovações clássicas do liberalismo econômico, revelando a inexistência daquele princípio automático da economia liberalista.

Para a teoria keynesiana, o nível de emprego numa economia depende da demanda efetiva, ou seja, da proporção da renda que é gasta em consumo e investimento. Numa certa economia é possível haver vantagem em reter ou guardar uma quantia monetária, que é também chamado de entesouramento. Keynes explica que quando isso ocorre, a demanda efetiva da população por mercadorias ou serviços cai e como consequência, o número das atividades comerciais também diminui provocando uma redução generalizada da renda.

Foi justamente esse fenômeno que ocorreu na crise de 1930, assim como poderia ocorrer em qualquer outra crise. A moeda ou o dinheiro, é baseado numa relação de confiança e é sabidamente instável no mundo atual. Qualquer rumor que interfira nessa relação de confiança gera profunda instabilidade no sistema monetário. Como há instabilidade, as pessoas necessitam de liquidez e, além disso, entesouram o máximo de quantia possível para se resguardar ou poder aplicar o dinheiro num cenário de queda de preços.

Paulo Sandroni (1999) corrobora com essa análise explicando que quando Keynes analisou as variações de produção e emprego, concluiu que o fator responsável pela alteração do volume de empregos seria a procura da mão de obra e não sua oferta, como pensavam os liberais. Assim, Keynes concluiu que o desemprego é resultado de uma demanda insuficiente de bens e serviços na economia, que só pode ser resolvido por meio de investimentos do governo. Ainda de acordo com sua teoria, as crises econômicas foram atribuídas a variações entre as propensões em investir e consumir e ao aumento da preferência pela liquidez e entesouramento do dinheiro.

Nesse contexto, Sandroni (1999) assevera que para que essa política fosse consolidada e aplicada, Keynes defendia ser preciso dotar o Estado de instrumentos de política econômica que lhe permitisse regular a taxa de juros, incrementar o consumo por meio da expansão dos gastos públicos, expandir os investimentos por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos.

2.2.2 A Necessidade do aumento de gastos públicos

Vasconcellos e Garcia (2014) explicam que, como consequência dessa constante busca da solução para a crise, surgiu a teoria do multiplicador de gastos ou despesas de Keynes. Segundo essa teoria, se uma economia estiver com recursos desempregados, uma produção

forçada de demanda provocaria um aumento consequente na renda nacional. Isso ocorreria pelo fato de que, em uma economia com crise e desemprego qualquer injeção de despesas, tanto por gastos com consumo, como por investimentos, mas sobretudo com o aumento das despesas do governo, haveria um efeito multiplicador em vários setores da economia.

Sandoval de Vasconcellos (2014) ainda explica que essa teoria visava a ideia de que o aumento de renda de um setor, como por exemplo de trabalhadores e empresários, faria com que eles gastassem essa renda em outros setores, que por sua vez aplicariam os recursos com outros bens e serviços. O autor traz como exemplo dessa teoria um caso hipotético de um governo que aplica 100 milhões de reais em estradas, hospitais e escolas. Com esse investimento, ele contratará construtoras, que aumentarão a produção na construção civil e com base nesse valor adquirido contratará mais trabalhadores. Esse valor irá se transformar em renda e a maior parte dessa renda será gasta em bens de consumo e serviços, originando um mecanismo de multiplicação de renda e consequente geração de emprego.

Vasconcellos e Garcia (2014) citam, ainda, que de acordo com a teoria do multiplicador keynesiano de gastos, quanto maior o valor desse multiplicador maior será a eficácia da política fiscal. Assim, com a expansão de gastos públicos ou dos investimentos estatais, bem como numa redução da carga fiscal, o impacto sobre o nível de emprego poderá ser mais poderoso.

Francisco Cepeda (1986) corrobora com essa explicação quando afirma que, para Keynes, sempre que haja recursos não aplicados ou ociosos num país, uma despesa com obras públicas aumentará o rendimento nacional num valor múltiplo da despesa inicialmente aplicada pelo Estado. O autor ressalta que, para Keynes, por detrás de cada fase depressiva era sempre possível encontrar uma insuficiência de investimento. Para essa teoria intervencionista, durante uma crise, deveria haver a maior liquidez possível na economia, ao contrário do pensamento clássico, no qual a poupança e o entesouramento de capital contribuiriam para a solução de depressões.

Cepeda (1986) cita como exemplo o caso do *Budget and Economy Act*, onde o parlamento britânico, ante a permanente retração da economia, nos finais de 1931, adotou medidas que conduziram a um orçamento estatal equilibrado, presente no dogma de uma elaboração de finanças mais seguras.

Para tanto, o governo propôs uma redução de salários, de prestações sociais e uma forte restrição das despesas públicas, sobretudo na construção de casas e estradas. Keynes então insurgiu-se contra essas medidas que as qualificou como indesejáveis e perniciosas para a economia britânica, afirmando que a teoria escondida nesse ato levaria a uma ainda maior recessão na economia da Inglaterra. Para a teoria keynesiana, somente a manutenção duradoura

de um alto nível de investimentos é que levaria uma economia a permanecer em constante expansão.

Segundo Francisco Cepeda (1986), os empresários não poderiam se manter, constantemente, num ritmo de investimentos altos, uma vez que quando um projeto atingisse a fase final ocorreria uma queda levada pela satisfação do mercado com aquele empreendimento. Com efeito, para a escola intervencionista, a doença de uma crise ou de seu aprofundamento é a carência de investimentos constantes por parte do Estado, onde o remédio é o gasto público.

Cepeda (1986) menciona que durante o período da grande recessão, Keynes fez uma viagem para Washington, a fim de mostrar para o Presidente Roosevelt que o investimento privado americano estava em patamar ínfimo no período da grande depressão. Keynes propôs ao presidente que o governo deveria lançar um programa de investimentos públicos nos diferentes setores que fossem capazes de retomar a engrenagem do econômica do país.

Cepeda (1986) assinala que a teoria de Keynes propõe três tipos de políticas fiscais para combater a crise. Primeiramente, preconiza o aumento de despesas estatais com o fim de incrementar o investimento. Em segundo lugar, a necessidade de uma redução drástica nos impostos, uma vez que, dessa maneira, a propensão privada ao consumo irá se elevar, já que uma maior quantidade de capital ficará nas mãos da população. Dessa forma, o déficit orçamentário gerado por estas medidas revela-se como um verdadeiro criador de rendimentos. Por fim, o último conselho de política fiscal de Keynes, sugere que o aumento de despesas governamentais seja financiado inteiramente pela tributação, para que haja uma espécie de equilíbrio no orçamento.

Ainda com base no estudo de Cepeda (1986), esse último conselho de Keynes visava que, na medida que a população ficasse obrigada a pagar um montante de impostos iria poupar menos dinheiro trazendo mais capital para circulação num determinado país. Para Keynes, esse tipo de política era recomendável a ser aplicada numa conjuntura em que um governo estivesse com despesas muito elevadas.

Entretanto, como pontua Cepeda (1986), essas recomendações sofreram duras críticas à época, uma vez que a maioria dos países europeus buscavam sair da crise a partir de medidas de austeridade financeira e um rigoroso equilíbrio orçamentário. Mesmo assim, Keynes não concordava com essa crítica, pois acreditava que essa política incentivaria o consumo público e privado, ao mesmo tempo que desincentivaria a poupança.

2.2.3 O problema dos gastos elevados e o déficit orçamentário

A teoria Keynesiana sugere que para a saída de uma crise, o Estado deve, necessariamente, proceder a um elevado gasto público como forma de promover maior consumo e retirar a economia do ciclo vicioso. Para Keynes, o investimento do governo gerará a constante elevação da procura agregada de bens e serviços, o que faz mover toda engrenagem da economia. Entretanto, com o crescente gasto do governo, o déficit gerado por essas medidas pode se tornar as contas públicas insustentáveis no longo prazo.

De acordo com Sandoval de Vasconcellos (2014), quando o governo se encontra com uma situação de déficit, além das medidas tradicionais de política fiscal surge, por exemplo, o problema de como ele deverá financiar esse déficit. Ocorre que, para financiar o déficit, como proposto por Keynes, poderá haver elevação da dívida pública, acarretando elevação adicional no endividamento público.

Mesmo assim, na visão de Tormin (2008), os keynesianos não são contra os déficits cíclicos, compreendidos como aqueles necessários para o enfrentamento de uma crise, posto que são instrumentos de política econômica para impedir o desemprego e a inflação. Nesse sentido, o governo pode aumentar seus gastos autônomos ou reduzir os impostos, gerando um déficit orçamentário, mas este terá um efeito multiplicador na economia do país.

Em relação ao dilema dos gastos públicos e o orçamento, José Roberto Afonso (2018) assevera que, apesar da maior obra escrita de Keynes revolucionar o pensamento econômico moderno, não tinha o problema das finanças públicas como seu objeto central. Os gastos sociais e o orçamento público não foram tratados expressamente na clássica obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”. Mas na visão do autor, é necessário observar o conjunto de todas as obras de Keynes e sobretudo sua atividade às vésperas da 2ª Guerra Mundial e dos anos que a seguiram, onde se percebeu uma pontual atenção que ele deu ao tema do orçamento.

Segundo Afonso (2018), quando Keynes escreveu a “Teoria Geral”, não havia tratado especificamente da adequada rede de proteção ao trabalhador, incluindo o seguro-desemprego. Somente depois seria criado e consolidado o chamado “Estado do Bem-Estar Social”, que incluiria os chamados estabilizadores automáticos, com mecanismos para atenuar os efeitos sociais das crises. Keynes participou ativamente das discussões do chamado Relatório *Beveridge*, em 1942, que iniciou a montagem da proteção social na Inglaterra.

Afonso (2018) ainda afirma que nesse contexto de proteção social e com a crise mundial ainda em alta, Keynes defendia que os serviços de caráter geral, sobretudo os de saúde e os

eventuais déficits do sistema precisariam ser cobertos pelo Estado, por meio dos contribuintes em geral e com recursos oriundos de impostos.

O autor diz, ainda, que diante da necessidade de custeio do déficit necessário do Estado, Keynes chegou a desenhar, de forma preliminar, uma reforma tributária com uma tributação alternativa, onde as contribuições para a seguridade incidiriam sobre todos os salários, sem exceção ou incentivo. Ademais, propôs a criação de um imposto sobre o lucro das empresas, admitindo dedução de parcela que poderia ser reinvestida no negócio; um imposto sobre a propriedade, descontado na fonte sobre os juros; e um imposto incidente sobre todas as rendas, progressivo e com dedução apenas de dependentes.

Sobre o problema dos gastos públicos para financiar a crise, Francisco Ferreira (2019) revela a mudança de pensamento que houve no cerne do Estado. Sob sua visão, antes da crise de 1930 havia uma liberdade desregulada do capital privado. Ademais, a crise trouxe uma enorme desigualdade social, o que levou ao esgotamento das ideias liberais e à consequente renovação estatal pela inevitabilidade de sua maior intervenção. Na verdade, na visão do autor, ocorreu o fim da doutrina do Bem-Estar Social provocado pelas leis da natureza, sob o ângulo liberalista. Ao contrário, o Estado passou a ampliar as prestações públicas, com ênfase nos incentivos fiscais, subsídios e investimentos públicos. O cerne desse novo pensamento levou o governo a assumir uma missão de provedor social com um necessário incremento de sua atividade financeira em busca de novas fontes de recursos.

Francisco Ferreira (2019) afirma que, nesse contexto, sob profunda influência da escola keynesiana, o Estado passa a admitir orçamentos deficitários para financiar direitos sociais e combater os efeitos da crise de 1929/1930. Ocorreu uma verdadeira política redistributiva de renda. Nessa senda, passou-se a admitir um orçamento deficitário ou sob a denominação de orçamento anticíclico para financiar os direitos sociais e combater as intituladas “crises do capitalismo”. As políticas redistributivas de renda foram cada vez mais se tornando regra e provocaram, progressivamente, o excesso do endividamento público, o aumento potencial dos gastos e a elevada carga tributária.

Prossegue o autor dizendo que, a partir do elevado gasto público com o financiamento do chamado “Bem-Estar Social” pregado pela escola Keynesiana, ocorreu um insustentável descontrole das finanças públicas que posteriormente desbordou e se transformou no colapso do Estado do Bem-Estar Social. Com o elevado gasto público, aumento dos tributos e a máquina pública deficitária, houve uma reavaliação do papel do Estado ante as elevadas contestações que recebia sobre esse sistema, colocando-se um freio na teoria keynesiana e buscando, a partir de então, um equilíbrio das contas públicas e a maior moderação de seus gastos.

2.2.4 A teoria do endividamento necessário e o déficit orçamentário no Brasil

Francisco Ferreira (2019) observa que o Brasil também seguiu o movimento mundial de expansão do intervencionismo estatal, sobretudo com um crescimento acelerado de despesas públicas a partir do término da segunda guerra mundial. Entretanto, em meados dos anos oitenta, observou-se uma tendência de limitação de gastos e perseguição do controle do endividamento público, que não foi diferente da maioria das nações do ocidente, na segunda metade do século passado.

Sobre a dívida pública, o Brasil registra desde os primórdios do período colonial, com a constante realização de empréstimos por governadores da Colônia, podendo-se dizer que o país já iniciou sua história num contexto de imersão no endividamento. No caso nacional, o maior dilema da questão do endividamento e da necessidade de se impor um limite veio em tempos relativamente recentes, onde a dívida pública atingiu elevados patamares nos finais dos anos de 1980.

Ferreira (2019) afirma que esse fato ocorreu devido à necessidade crescente de investimentos, sobretudo em gastos públicos com infraestrutura. Do outro lado desses gastos, havia insuficiência de receitas públicas para financiar a crescente despesa, que fez com que o país recorresse ao crédito público, sobretudo o externo, com instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Na visão de Pardini (1998), a flexibilidade dos limites de financiamentos para cobrirem os déficits do Estado, tanto por captação de recursos no mercado interno como no externo, ou pela emissão de títulos da dívida pública, acabou dificultando o controle do endividamento pelo Estado.

Pardini (1998) pontua que o processo histórico e estrutural do déficit orçamentário brasileiro pode ser percebido em duas etapas. A primeira, foi caracterizada por desequilíbrios orçamentários esporádicos, variando de acordo com a alternância no domínio do poder do Estado, sobretudo nas épocas da monarquia e da república. Já a segunda, se caracteriza por uma concretização financeira do déficit, decorrente de incontrolável tomada de recursos externos para o financiamento dos investimentos públicos. Esse déficit orçamentário se avolumou com a crise do petróleo da década de 70 e com a elevação da taxa de juros, que abalaram, não somente o Brasil, mas todo mercado global.

Daniel Marinho da Silveira (1979) explica que a origem de uma insustentável dívida pública ocorre devido às limitações que os Estados sofrem na geração de receita orçamentária. Comumente, a principal receita que financia os gastos dos estados são aquelas advindas dos

tributos, mas que dependendo da situação de um país ou da forma de arrecadação de um Estado, nem sempre elas são suficientes para financiar as despesas públicas.

Marcus Abraham (2015) afirma que, como forma alternativa de financiamento do Estado, surge então o crédito público ou as operações de crédito. Nesse caso, o Estado se torna devedor de um contrato de empréstimo firmado com o particular que disponibiliza os recursos em troca da remuneração do dinheiro no tempo, mais identificável como juros. O autor ressalta que as operações de crédito possuem relevantes efeitos econômicos para o Estado. Entretanto, em sua visão, é necessário ressaltar que esses reflexos econômicos precisam ser analisados sob uma ótica cuidadosa e em conjunto com a política econômica de cada época, a exemplo da doutrina de Keynes que prega o endividamento público, ou das que pregam em sentido contrário, defendendo a austeridade e o equilíbrio do orçamento estatal.

Daniel Marinho da Silveira (1979) também elucida as formas que o governo dispõe para financiar seus gastos. Ressalta a emissão de moeda, a cobrança de taxas, a imposição de tributos ou a elevação de suas alíquotas e, por fim, a efetuação de operação de crédito, contraindo uma dívida. Já em meados de 1979, o autor ressalta que o desenvolvimento crescente daqueles anos provocaria aumento de demanda por serviços públicos e o provimento de capital para investimentos em obras de infraestrutura superariam as disponibilidades advindas das receitas tributárias.

A título de contribuição histórica, Kiyoshi Harada (2020) pontua que o empréstimo público para financiar o endividamento do Estado, existiu desde a Idade Média, como meio de financiamento de guerras. Passando da época antiga para a moderna, onde os bens do monarca já eram separados do tesouro estatal, o empréstimo público passou assumir um caráter financeiro do Estado, administrado, efetivamente, pelos representantes eleitos pelo povo. Já na época mais atual, os empréstimos públicos para financiamento das obrigações assumidas pelo Estado passaram a ter grande relevância na vida financeira dos governos, onde constitui-se como uma fonte regular de obtenção de recursos para financiamento das despesas públicas.

3 O DIREITO FINANCEIRO E SUA INFLUÊNCIA NA ECONOMIA DO ESTADO

3.1 O Direito Financeiro e o Papel do Estado

A partir do momento em que homem decide viver em sociedade, sob regras auto instituídas por meio de seus representantes e sob a governança de um mandatário, tal como

conhecido nas clássicas obras de Rousseau, Thomas Hobbes e John Locke como o contrato social, surge o dever do Estado em promover o Bem-Estar Social e cobrir as necessidades dessa sociedade.

Na introdução desse entendimento, Marcus Abraham (2014) lembra que o Estado de Direito, uma instituição criada pelo homem moderno, tem sua finalidade e é organizada para oferecer à sociedade as condições necessárias à realização do bem comum e da ordem social. Para atingir esse fim, o Estado depende de recursos financeiros que podem ser, ou de seu patrimônio, ou do patrimônio dos cidadãos que integram esse Estado.

Harada (2020) afirma que, ao se imaginar uma coletividade no Estado de Direito, há de se considerar que esse Estado tem a finalidade proporcionar o bem comum para a sociedade que ali vive. Para atingir esse bem-estar, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual com o objetivo de proteger e tutelar determinada necessidade pública, onde algumas dessas necessidades são de natureza essencial, cabendo ao Estado agir de forma direta e exclusiva para manter seu funcionamento.

Harada (2020) exemplifica que tais atividades podem ser relacionadas à saúde, educação, segurança pública e à prestação jurisdicional. Podem ainda ser enumeradas e destacadas como sendo de interesse primário do Estado, sendo indelegáveis em razão da indisponibilidade do interesse público. Antes, as atividades estatais para promover o bem comum da coletividade eram realizadas por meio de requisição de bens e serviços dos súditos de um governo, ou do apossamento de bens dos inimigos vencidos numa guerra.

Para demonstrar o início de toda a relação entre a coletividade e a necessidade de provimento do bem comum pelo Estado, Abraham (2014) imagina uma comunidade cujos sobreviventes vivem com base na solidariedade e ajuda mútua, onde cada um colabora à sua maneira e conforme suas aptidões para que esse grupo exista harmonicamente. Esse grupo depende basicamente dos produtos que a natureza lhes oferece ou que eles mesmos produzem. Nessa comunidade não há hospitais, estradas e sequer escolas, pois nesse caso, o ensinamento é transmitido pelo mais velhos aos mais novos. Em relação à saúde, as doenças são curadas com base em produtos naturais e a propriedade é coletiva e disponível a todos.

Abraham (2014) refere-se à essa situação descrita como algo que, apesar de beirar o romantismo, inclui uma série de dificuldades para os indivíduos que integram essa comunidade. Nesse lugar, onde a convivência é pautada pela solidariedade e ajuda mútua, se faltarem qualquer uma das duas, o egoísmo e o individualismo passariam a prevalecer e surgiriam inúmeros conflitos. Uma vez surgidos os conflitos, cada pessoa passa a se defender como pode e com os meios à sua disposição, onde quem tem mais força e poder vence.

Quando o homem se deparou com todos esses problemas comuns e inerentes à vida em coletividade, buscou uma solução e a encontrou, por meio da criação do Estado. Abraham (2014) explica que a partir desse momento, começou-se a entender o Estado como uma forma de associação coletiva, capaz de proporcionar meios necessários à subsistência digna e satisfatória do ser humano. O autor pontua que o Estado possui inúmeras formas e características e que a forma ideal hoje em dia é a de Estado de Direito, instituído pela vontade de seus integrantes por meio do pacto social, submetido a um ordenamento jurídico. Entretanto, deve-se lembrar que toda essa estrutura para atender as necessidades individuais e coletivas possui um custo. Assim, para realizar essa tarefa que lhe é reservada, o Estado a realizará por meio de sua atividade financeira.

3.1.1 A atividade financeira do estado e a definição de direito financeiro

Conforme explanado, para que se atinja o bem comum e o tão buscado estado de Bem-Estar Social, é imprescindível a participação do Estado na arrecadação, na gestão e no devido gasto do dinheiro público. O Estado de Direito contemporâneo deve estruturar-se e se organizar obedecendo a um ordenamento jurídico, para proporcionar à coletividade as condições necessárias à realização do bem comum, da paz e da ordem social.

Marcus Abraham (2014) aduz que é possível separar as necessidades da coletividade em duas frentes: as particulares, relativas a alimentação e habitação; aquelas coletivas, relativas à segurança pública, saúde, educação, e sistema judiciário; e as transindividuais, que dizem respeito a questões de manutenção da ordem interna, defesa nacional, fomento da indústria, agricultura e proteção ao meio ambiente. Para financiamento de tais atividades, o Estado vai depender de recursos, que advêm ou de seu patrimônio, ou do patrimônio dos cidadãos.

Por fim, Abraham (2014) afirma que quando se olha para toda essa estrutura formada entre a coletividade e o Estado de Direito deve-se ter em mente que os recursos geridos pelo Estado são escassos, assim como em geral todos os recursos presentes no Planeta. Portanto, dado a escassez dos recursos, sobretudo os financeiros, deve estar presente nesse processo a boa gestão.

Aliás, pode-se dizer que a boa gestão é imprescindível para a sustentabilidade do sistema. Por essa razão, para atender a todas essas necessidades e exercer sua função precípua, o Estado deve obedecer a algumas políticas e diretrizes que lhes são impostas para realizar a despesa pública. Daí surge o direito financeiro, de forma a regular esse relacionamento entre o Estado, os meios financeiros à sua disposição e o cidadão.

Harada (2020) elucida que com o crescimento do Estado moderno aumenta-se também a satisfação das necessidades coletivas, abrangendo construções de edifícios públicos, cemitérios, estádios, hospitais, pontes, praças, prestação jurisdicional, assistência social, previdência social, educação, saúde, cultura etc. Com tanto campo para prover, caberá ao poder político a escolha das necessidades coletivas transformando-as em públicas e inseri-las no ordenamento jurídico.

Abraham (2014) afirma que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe consigo uma gama de direitos e garantias fundamentais que se concretizam justamente nessa prestação do Estado e que passam, necessariamente, pela atividade financeira. Contudo, o autor assevera que o direito financeiro não é considerado o fim, mas sim o meio utilizado pelo Estado para organizar suas finanças e prover as necessidades públicas estabelecidas pela CF/88.

Para Harada (2020), diante das normas constitucionais e legais que incumbem ao Estado a tarefa da materialização dos direitos e garantias fundamentais, quanto maior for a gama de serviços públicos a serem prestados, maior será a intensidade da sua atividade financeira. O doutrinador explica que na fase histórica do “Estado mínimo”, que coincidiu com o pensamento econômico liberal dos séculos XVIII e XIX, a atividade do Estado era limitada ao campo exclusivo inserido no âmbito do poder público. Do lado totalmente oposto, após o término da Segunda Guerra Mundial, iniciou-se o fenômeno de agigantamento do Estado, que passou a ser mais intervencionista para tentar recuperar a economia juntamente com os países derrotados.

De forma consentânea, Harada (2020) afirma que com o fenômeno de crescimento do Estado, no sentido de ser aquela instituição protetora, paternal e provedora da economia em última instância, as finanças públicas passaram a atingir dimensões estratosféricas a ponto de ensejar, a partir da década de sessenta, o aparecimento da disciplina jurídica desse assunto.

Para Tathiane Piscitelli (2018), as finanças públicas estão no centro do debate relativo à manutenção do Estado. A autora lembra que desde a época do império verifica-se certa disputa acerca da titularidade das receitas públicas no seio de todas as esferas do governo, sendo tal disputa focada de maneira especial nos tributos, já que tal receita é a que mais contribui para o caixa da administração pública.

Piscitelli (2018) afirma que não há dúvidas de que os tributos, no Estado contemporâneo, são as principais receitas para o cumprimento da sua atividade precípua em relação à coletividade. Do outro lado da arrecadação tributária encontra-se a realização da respectiva despesa, onde o Estado efetivamente atinge sua finalidade, tal qual foi legitimado para exercê-la, além de manter as instituições constitucionais e viabilizar os direitos e garantias fundamentais.

De maneira objetiva, a autora explica que o processo de obter e gastar os recursos é justamente o que constitui a atividade financeira do Estado. A autora define que tal atividade traduz-se no “conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas”.

Ao definir o Direito Financeiro, Eduardo Jardim (2018) ressalta que tal ramo é formado por um conjunto de normas que regulam somente uma parcela da atividade financeira do Estado. Isso porque a outra parte da atividade financeira é normatizada pelo Direito Tributário e uma outra parte pelo Direito Econômico. Entretanto, no conjunto da obra, o Direito Financeiro regula os campos da despesa, receita e orçamento público, incluindo a receita pública advinda dos tributos.

Ademais, segundo Abraham (2014), o Direito Financeiro possui normas com destinatário próprio, qual seja, o administrador público, que deve gerir com probidade o bem pertencente à população. Já o Direito Tributário disciplina uma relação jurídica entre o cidadão e o Estado, aqui compreendido como a Fazenda Pública (ou o Fisco), limitando o poder de tributar deste em detrimento dos direitos fundamentais do contribuinte.

3.1.2 Princípios do Direito Financeiro

Para Piscitelli (2018), os princípios do direito financeiro não estão bem definidos na CF/88, o que torna difícil a sua localização, diferentemente do direito tributário, onde seus princípios norteadores foram bem definidos no texto constitucional. Por essa razão, quando a autora aborda os princípios desse ramo do direito, ela prefere dividir o estudo em duas partes.

Em primeiro momento, seleciona os princípios que dizem respeito à atividade financeira do Estado do ponto de vista geral e, em segundo momento, os princípios específicos que dizem respeito à elaboração do orçamento público. Do ponto de vista geral, a autora aborda o princípio da legalidade, economicidade, transparência, publicidade e responsabilidade fiscal.

Já Marcos Abraham (2015), bem como outros autores de Direito Financeiro, preferem reunir o estudo dos princípios em tópico relacionado à elaboração do orçamento público. O autor enumera vários princípios, tais como, da legalidade, da anualidade, da unidade, da universalidade, da exclusividade, da programação, da não vinculação, da limitação, da publicidade, da tecnicidade, da transparência e do equilíbrio fiscal.

Piscitelli (2018) afirma que como primeiro princípio, deve-se destacar o da legalidade, que é considerado como corolário num Estado Democrático de Direito. De forma geral, é de conhecimento comum que tal princípio informa o dever de o Estado apenas exigir ações dos

cidadãos diante de aprovação das leis, no sentido amplo. Já no campo específico do Direito Financeiro, tal princípio deve ser observado tanto no viés da realização de despesas públicas quanto na perspectiva da aprovação do orçamento.

Tathiane Piscitelli (2018) pontua que, sob o enfoque da realização de gastos públicos, o princípio da legalidade norteia e estabelece que só será realizado mediante prévia autorização do Poder Legislativo. Essa autorização legislativa refere-se de forma ampla aos diversos meios em que o ocorre o gasto do dinheiro público, tais como, na própria aprovação da lei orçamentária, na autorização para abertura de créditos especiais ou pela realização de operações de crédito.

Para Abraham (2015), pelo princípio da legalidade, a administração pública só pode realizar suas atividades financeiras mediante as previsões constantes das leis orçamentárias. Nesse sentido, a CF/88 prevê, no art. 165, que ao Poder Executivo caberá a iniciativa de estabelecer as leis orçamentárias, mas tal movimento deve ser feito com base nas previsões de receitas e na autorização do Congresso Nacional para a respectiva despesa.

Entretanto, para o autor, na consecução dos gastos percebe-se um maior rigor do princípio da legalidade. Assim, o executivo somente pode realizar as despesas se elas estiverem previstas e autorizadas no orçamento, sob pena de incorrer em crime previsto no artigo 315 do Código Penal, que condena o ato de “dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”. Esse controle é mais relevante ainda no artigo 167, inciso II, da CF/88, que veda a “realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Piscitelli (2018) afirma que há raras exceções ao princípio da legalidade considerados pela doutrina. Trata-se do caso extremo de necessidade de abertura de créditos adicionais extraordinários, via medida provisória, no caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme prevê o artigo 167, §3º da CF/88.

A autora diz ainda que o princípio da economicidade, no Direito Financeiro, que se considera muito ligado ao princípio da eficiência, informa que o Poder Executivo deve atingir o máximo de satisfação das necessidades públicas com o mínimo de recurso possíveis.

Prossegue afirmando que, recentemente, foi possível verificar, na prática, a adoção desse importante princípio na administração pública quando a Presidência da República adotou a publicação do Diário Oficial por via eletrônica. Também dá o exemplo do Poder Executivo da cidade de São Paulo que adotou o mesmo procedimento, chegando a economizar cerca de um milhão e meio de reais para os cofres públicos.

Ainda exemplificando o princípio da economicidade, Piscitelli (2018) lembra que, na cidade de São Paulo, em 2017, foi editado um decreto com a finalidade de determinar que o transporte de pessoal da prefeitura fosse feito por aplicativos e não mais por veículos oficiais, produzindo uma economia orçamentária de cerca de R\$120 milhões anuais, somados com os leilões dos automóveis.

Já o princípio da transparência, também de extrema importância, pode ser exemplificado no art. 165 §6º, da CF/88, que estabelece que a lei orçamentária deve ser acompanhada de demonstrativos regionalizados do efeito das isenções, anistias, remissões, subsídios, benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ana Carolina Squizzato (2013) explica que, pelo princípio da transparência ou da publicidade, o Poder Executivo deve publicar até trinta dias após o encerramento de cada bimestre o relatório resumido da execução orçamentária. A autora lembra sobre a previsão contida no artigo 48 da LRF, que estabelece a necessidade de transparência na gestão das leis orçamentárias, por meio da prestação de contas e o respectivo parecer prévio, pelo relatório resumido, da execução orçamentária e pelo relatório de gestão fiscal, juntamente com as versões simplificadas desses documentos.

Para Gilmar Mendes e Celso de Barros (2013), a transparência fiscal está estritamente conectada às bases do Estado Democrático de Direito. Para os autores, a gestão fiscal transparente, de um lado, é exigência direta dos princípios republicanos, na medida em que orienta a gestão pública para o interesse do povo e permite a fiscalização e o controle da atividade governamental. Ademais, o conhecimento amplo e claro das situações fáticas constantes dos orçamentos públicos são condições que proporcionam ao cidadão o amplo controle dos gastos, permitindo-o participar do processo político-decisório relacionado ao tema.

O princípio do equilíbrio fiscal ou da responsabilidade fiscal é um dos mais importantes, de extrema gravidade, e que sempre permeia o cerne do Direito Financeiro. Para Tathiane Piscitelli (2018), tal princípio “visa assegurar que o gasto público seja realizado dentro de certos limites e de acordo com regras estritas que, se não forem cumpridas, acarretam sanções aos entes públicos”. Ademais, ressalta que a LRF estabelece como condição dessa responsabilidade a ação planejada e transparente, onde deve focar na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Sob outro enfoque da responsabilidade fiscal, Harada (2020) pontua que tal princípio “exige a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos que a Constituição Federal outorgou aos entes políticos”. Para tanto, para que ocorra a efetiva arrecadação, pressupõe-se não só a eficiência do aparelhamento administrativo para a realização concreta da

estimação das receitas, mas também a vedação de renúncias tributárias que ponham em xeque o orçamento público, ressalvadas a concessão de incentivos fiscais com a finalidade de se reduzir as desigualdades econômicas nas regiões do país.

Na visão de Abraham (2014), o princípio orçamentário do equilíbrio fiscal “recomenda que para toda despesa haja uma receita para financiá-la, a fim de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras”. O autor pontua que o princípio do equilíbrio fiscal não deve ser considerado como uma mera equação, onde se busca uma igualdade numérica interligada entre receita e a despesa. Mais que isso, tal princípio representa a verdadeira estabilidade financeira, sendo um dos pilares do crescimento do Estado.

O princípio do equilíbrio fiscal encontra amparo já no artigo 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal artigo estabelece, de forma rígida, que a ação do administrador dos recursos públicos deve ser planejada e transparente para a prevenção de riscos e correção de possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O Direito Financeiro também possui outros princípios que são aplicáveis mais especificamente na elaboração do orçamento público e que, mesmo de uma maneira mais superficial, cabe aqui mencioná-los.

Conforme explica Squizzato (2013), o princípio da universalidade, por exemplo, comunica aos elaboradores das leis orçamentárias a observância de que todas as receitas e todas as despesas devem estar previstas na lei orçamentária. Ademais, o comando do artigo 165, §5º da CF/88 determina que a lei orçamentária anual deve compreender a elaboração do orçamento fiscal, seguridade social e de investimentos. No mesmo caminho, a Lei 4.320/1964 (a primeira lei que tratou sobre matéria de orçamento público), no artigo 3º, estabelece que a “lei de orçamentos deverá compreender todas as receitas, inclusive as de operações de créditos autorizadas em lei”.

Por sua vez, Harada (2020) afirma que o princípio da programação pode ser considerado como uma determinação de estratégia ou plano governamental. Assim, o governo deve estabelecer que cada frente ou unidade orçamentária presente na estrutura dos três poderes organize e estabeleça uma meta ou um plano das despesas, sem a qual não será liberado o orçamento sem a prévia programação de despesas dessas unidades. Esse princípio também visa estabelecer um equilíbrio fiscal ao evitar possíveis surpresas no orçamento a ser executado.

Squizzato (2013) afirma que um princípio muito importante, também bastante conhecido é o da não afetação ou não vinculação. Nesse caso, é vedada a vinculação de receita de impostos a determinado órgão, fundo ou despesa, conforme previsão do artigo 167, IV, da

CF/88. Ressalte-se que o princípio não veda a vinculação de taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições previdenciárias. Essa diferença ocorre porque o imposto, por sua natureza, é um tributo não vinculado, que tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica. Há apenas raras exceções a esse princípio, como por exemplo, na destinação de recursos para a saúde, educação e para a realização da atividade da administração tributária.

Por fim, Abraham (2015) afirma que o princípio orçamentário da limitação condiciona a realização de despesas e utilização de créditos ao montante previamente previsto no orçamento. Essa previsão principiológica torna-se evidente quando observado o artigo 167 da CF/88 que veda o início de programas e projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária anual, realização de operações de créditos que excedam o montante de despesas de capital, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa ou que preveja o remanejamento de recursos de uma categoria para outra.

Abraham (2015) também destaca a previsão do princípio da limitação no §1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde fica determinada a obediência a limites e condições que se referem à renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social, operações de créditos, concessão de garantia, entre outras.

3.1.3 As principais receitas que compõem o orçamento público

Quando se analisa o contexto de um Estado de Direito que deve manter o Bem-Estar Social, necessariamente se pensa na forma como ele proporciona isso. Como visto nas páginas anteriores, a administração pública necessita ter o meio para prover os anseios e o direitos fundamentais da coletividade, que decidiu se associar e entregar-lhe essa responsabilidade.

Conforme o ensinamento de Marcus Abraham (2015), as receitas públicas podem se originar de três frentes: (i) por meio do patrimônio do estatal, compreendida pela exploração da atividade econômica realizada por ele, como a exploração de recursos naturais e minerais (*royalties*); (ii) por meio do patrimônio do particular, pela tributação, aplicação de multas etc; (iii) por meio das transferências intergovernamentais, compreendidas como a repartição de receitas tributárias transferidas diretamente de um ente ao outro, ou por meio de fundos de investimento ou participação; e (iv) por meio dos ingressos temporários, compreendidas as operações de créditos, onde o Estado celebra um contrato de empréstimo ou emite um título da dívida pública para financiar suas despesas.

3.1.4 *Os tributos*

Para o presente estudo, o que importa saber é que no contexto do Estado de Direito, a principal fonte de financiamento das despesas públicas são os tributos, que por sua vez, fazem parte receitas públicas derivadas. Nesse caso, como ensina Oswaldo Filho (2013), o Estado utiliza-se de seu poder de império para retirar dos administrados os recursos necessários para a consecução de seu fim, daí a denominação de ser recita derivada, justamente porque não faz parte do patrimônio originário do Estado.

Conforme explicação de Oswaldo Filho (2013), essas receitas derivadas dividem-se em tributos (incluídos os impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições especiais ou parafiscais), penalidades pecuniárias, confiscos e indenização de guerra.

Sobre tributo, a Lei 4.320/1964, no seu artigo 9º, define-o como sendo “a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades”.

Entretanto, o Código Tributário Nacional (CTN) traz de forma mais relevante essa definição, ao estabelecer em seu artigo 3º que “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Oswaldo Filho (2013) relata que o poder genérico de instituir tributos está expresso no art. 145, da CF/88, ao dispor que tanto a União quanto os Estados e Municípios podem instituir impostos, as taxas e contribuições de melhoria, decorrente de obras públicas.

Tais tributos são denominados de fiscais, pois os recursos de sua arrecadação são destinados aos cofres públicos dos entes para que se possa cumprir suas funções. São também chamados de comuns, uma vez que todos os entes da federação podem instituí-los e legislar sobre eles, na medida de sua competência específica.

A ideia não é aprofundar as espécies tributárias, pelo fato de não ser o tema central do trabalho, mas é importante saber quais são essas espécies de tributos que financiam o gasto público, para se ter uma noção da implicação que a falta de arrecadação tributária traz para os cofres públicos.

De acordo com o artigo 153 da CF/88, a União Federal é competente para instituir e legislar sobre: imposto sobre importação de produtos estrangeiros (II); imposto sobre exportação nacionais ou nacionalizados (IE); imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR); imposto sobre produtos industrializados (IPI); imposto sobre operações de

crédito (IOF); imposto sobre propriedade rural (ITR); e imposto sobre grandes fortunas (IGF), nos termos de lei complementar.

Oswaldo Filho (2013) afirma que, além desses impostos, a União tem competência para instituir, exclusivamente, nos termos do artigo 154, I, da CF/88, e mediante lei complementar, impostos não enunciados no artigo 153, da CF/88, que não sejam cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na CF/88. Ademais, nos termos do artigo 154, II, da CF/88, a União tem competência para instituir, na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, que nesse caso podem ser compreendidos ou não na sua competência tributária.

Os estados da federação também detêm relevante competência tributária. Pelo disposto no artigo 155, caput, da CF/88, cabe a esse ente da federação instituir, cobrar e legislar sobre: imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD); imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); propriedade de veículos automotores (IPVA).

Por fim, os municípios detêm competência sobre: imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); imposto sobre transmissão *Inter Vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia (ITBI); e o imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS), não compreendidos os do artigo 155, II, da CF/88, que são de competência dos estados.

3.1.5 As operações de crédito como fonte receita do orçamento público

Apesar dos tributos serem a principal fonte de receita do orçamento público, nem sempre são suficientes para cobrir as necessidades financeiras do Estado, sobretudo em épocas de crises econômicas, onde a arrecadação tributária não é suficiente para abastecer os cofres públicos. O ente público então acaba recorrendo a outros meios para financiar sua atividade e atingir sua finalidade estatal. Como visto no primeiro capítulo, a opção de tomada de crédito pelo ente público está ligada à teoria keynesiana que propõe o endividamento público do Estado para que se rompa com uma situação de crise ou mesmo de depressão econômica.

Inicialmente, Abraham (2015) explica que as operações de crédito público se concretizam por meio de contratos de empréstimos. Esse contrato pode ser realizado de duas formas específicas. Uma delas é pela forma direta, entre o credor e o devedor e a outra ocorre por meio da emissão pulverizada de títulos públicos.

Sobre a natureza jurídica do crédito público, o autor afirma que existem três correntes na doutrina brasileira sobre o tema, mas a majoritária considera o empréstimo público como um contrato de direito público, ou mesmo de direito administrativo, uma vez que, apesar de se assemelhar com as características dos contratos de direito privado, o Estado não figura em posição de igualdade com o prestador do capital. Ademais, o Estado não tem liberdade ampla como os cidadãos e as empresas possuem nos contratos particulares, tendo em vista que necessita de autorização legislativa, previsão orçamentária e se submete ao controle do Congresso Nacional.

O empréstimo público encontra uma guarida muito profunda na Constituição Federal de 1988. Inicialmente, o artigo 163, II, dispõe que lei complementar deve tratar sobre dívida pública externa e interna. O artigo 48 da CF/88, em seu inciso segundo, atribui ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre as operações de crédito e dívida pública.

Ademais, o artigo 52 do texto constitucional dispõe, no inciso V, que cabe privativamente ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados e DF e dos municípios. O inciso VI do mesmo artigo dispõe que também compete ao Senado fixar, por meio de proposta do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida pública consolidada da União e dos demais entes federados. Por fim, estabelece a competência do Senado para dispor sobre os limites globais e as condições para as operações de crédito externo e interno da União e dos demais entes, além das autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal.

Salomão Leite (2013) explica que, diante do regime constitucional financeiro aplicável aos empréstimos públicos, pode-se chegar à conclusão de que, para que ocorra tal espécie de operação, são necessárias três condições. A primeira, refere-se à necessidade de previsão orçamentária. A segunda condição insere-se na necessidade de exigência de lei específica do ente federado tratando do empréstimo. Por fim, a última condição refere-se à inafastabilidade de autorização e controle do Senado Federal, onde a lei precisa submeter-se às manifestações dessa casa legislativa que tem o papel de controlador da dívida pública.

Sobre a modalidade externa, Ricardo Lobo Torres (2011) explica que o crédito público externo ocorre quando o país contrai uma dívida com Estados estrangeiros, com instituições financeiras mantidas pela ONU e por outros organismos internacionais, como o Fundo Monetário Nacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento Econômico (BIRD). Ademais pode ocorrer com os diversos bancos estrangeiros ou mesmo por títulos públicos colocados no mercado internacional de capitais.

Já na seara interna, a operação de crédito ocorre principalmente por meio da emissão de títulos da dívida pública. Nesse caso, o Estado emite títulos representativos de frações do contrato de empréstimo que são lançados no mercado financeiro para captação de recursos. Conforme explica Marcus Abraham (2015), esses títulos podem ser nominativos ou ao portador; internos ou externos; em moeda nacional ou estrangeira; de curto, médio e longo prazo; e pós-fixados ou pré-fixados, de acordo com o tipo de indexação usada.

Eduardo Fortuna (2020) afirma que a emissão de títulos faz parte da administração da dívida interna da União, onde a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qualidade de caixa do governo, capta recursos no mercado financeiro via emissão primária dos títulos. Atualmente, pode-se enumerar esses títulos em Letras do Tesouro Nacional (LTN), Letras Financeiras do Tesouro (LFT) e Notas do Tesouro Nacional (NTN). O autor pontua que há uma série interminável das siglas desses títulos, mas que, em sua essência, cumprem a missão básica de rolagem da dívida pública interna por meio do Tesouro Nacional.

Por fim, sobre a emissão e resgate de títulos da dívida pública, Abraham (2015) ressalta que se submetem ao princípio da legalidade, já que o artigo 163, IV, da CF/88 dispõe que lei complementar deve dispor sobre a matéria. Ademais, essas operações devem estar autorizadas em lei ou no orçamento da União, conforme disposição do artigo 165, §8º do texto constitucional. Ainda, as operações devem passar pelo crivo do Senado Federal, que deverá fixar, por meio de proposta do executivo, os limites globais da dívida consolidada da União e dos demais entes, bem como estabelecer os limites e condições para as operações de crédito, de acordo com artigo 22, VI e IX, da CF/88.

3.1.6 A “Regra de Ouro” e as vedações legais para operações de crédito

Com a finalidade de impor um equilíbrio entre a constituição da dívida e sua capacidade de pagamento, a CF/88 prevê, em seu artigo 167, III, a intitulada “Regra de Ouro”. Como assinala Abraham (2015), tal regra “proíbe que sejam realizadas operações de crédito que excedam o montante de despesas de capital,¹ ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovada pelo Poder Legislativo”.

¹ De acordo com o manual técnico do Tesouro Nacional, despesas de capital são aquelas que contribuem para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. As despesas de capital compreendem os investimentos e as inversões financeiras, a amortização da dívida pública e reversas de contingência definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na modalidade “investimentos” podem ser considerados os planejamentos e a execução de obras, aquisições de imóveis, despesa com novos equipamentos e material permanente para a administração pública. As inversões financeiras consistem na aquisição de imóveis ou bens de capital já existentes,

O autor ainda explica que tal regra tem por objetivo “evitar o pagamento de despesas correntes com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo endividamento”. Essas despesas correntes compreendem os salários, aposentadorias, contas de água e luz e outros gastos para manutenção da máquina pública.

Squizzato (2013) assinala que, em primeiro lugar, deve-se lembrar que para a realização de uma operação de crédito, deve ser observada as disposições presentes no artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que o Ministério da Economia deve observar o cumprimento dos limites e condições relativas à realização de operações de crédito de todos os entes da federação, inclusive pelas empresas por eles controladas. O ente interessado deve formalizar seu pedido, fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, para demonstrar a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento de condições.

Outrossim, o mesmo artigo 32 da LRF estabelece algumas condições para a realização da operação de crédito pelos entes públicos. Em primeiro lugar, estabelece a existência de prévia e expressa autorização para contratação no texto da lei orçamentária, em solicitação de créditos adicionais ou em lei específica. Em segundo lugar, prevê a necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita. A terceira condição se refere à observância dos limites e condições fixadas pelo Senado Federal. A quarta condição dispõe que deve haver autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de crédito externo.

O art. 32, § 5º, da LRF também estabelece que, nas operações de crédito externo é vedada a inclusão de cláusula que importe em compensação automática de débitos e créditos. Já o art. 33, § 1º, do mesmo diploma legal, dispõe que a operação que infringir as regras dispostas na LRF será considerada nula, procedendo-se ao cancelamento mediante devolução do principal e ficando vedado o pagamento de juros e encargos financeiros à instituição financeira emprestadora.

Na verdade, esse artigo impõe às instituições financeiras privadas o dever de observar se o ente tomador do empréstimo possui todos os requisitos previstos na LRF. Caso a instituição não observe isso, tanto o ente terá que devolver o empréstimo, como a própria instituição será penalizada, ao não receber os juros e os encargos financeiros.

aquisição de títulos do capital de empresas já constituídas. A amortização da dívida pública constitui o refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou imobiliária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veda ainda a realização de operação de crédito entre um ente e outro. Essa vedação alcança, inclusive, a operação por meio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente e entidades da administração indireta dos entes. O art. 35, § 2º, ainda permite a operação de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da federação, desde que a operação não se destine a financiar, direta ou indiretamente as despesas correntes ou refinar dadas não contraídas junto à própria instituição financeira que concede o crédito público.

Já o artigo 37 da mesma lei, equipara à operação de crédito e veda a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, com exceção da hipótese de recebimento de tributo previsto no art. 150, § 7º da CF/88, onde o responsável pelo pagamento da obrigação tributária recolhe o valor da exação antes da ocorrência do fato gerador.

3.2 A LIMITAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

3.2.1 Os Limites Da Dívida Pública

Como visto nos tópicos anteriores, quando o Estado se depara com uma situação de deficiência de caixa para cumprir suas obrigações, necessitará adotar mecanismos que lhe proporcione o ingresso de novos recursos financeiros. Esse é o caso da celebração de contrato de empréstimo público que, conforme verificado, pode ocorrer de forma interna ou externa e a forma mais comum de tomada de crédito ocorre na emissão de títulos da dívida pública.

A consequência advinda com as operações de crédito, indiscutivelmente, é o endividamento público. O Estado precisa daquele valor para cobrir uma insuficiência, mas sabe que está se endividando. Essa dívida pode se tornar insustentável com o tempo, sobretudo quando do pagamento dos juros da dívida.

Conforme explica Marcus Abraham (2015), a dívida pública representa o somatório das obrigações do Estado perante seus credores no que concerne à empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, que podem ser firmados em contratos diretos com instituições financeiras ou outros credores, ou pode ocorrer com a emissão dos títulos públicos. De acordo com o autor, esse fator nasce devido à necessidade de financiamento de despesas públicas que não são cobertas pelas receitas ordinárias, sobretudo as tributárias.

A definição de dívida pública também está expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente, em seu artigo 29. De acordo com Piscitelli (2018), no referido artigo é possível encontrar duas qualificações distintas para o endividamento. A primeira se refere à dívida pública consolidada ou fundada e a segunda à dívida pública mobiliária. Dessa maneira, nos termos do art. 29, I, LRF:

“Dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para a amortização superior a doze meses”.

Tatiane Piscitelli (2018) esclarece que a dívida pública consolidada ou fundada, abrange (i) as obrigações de médio e longo prazo; (ii) as operações de curto prazo, caso as receitas delas provenientes estejam previstas no orçamento; (iii) os precatórios incluídos no orçamento, mas não pagos naquele exercício financeiro; (iv) e os títulos públicos que estão ainda sob responsabilidade do Banco Central.

Há também a dívida pública mobiliária. De acordo com o artigo 29, II, da LRF, tal denominação é representada pelos títulos emitidos pela União. Nesse caso, o endividamento é realizado por meio de um específico instrumento: emissão de títulos da dívida pública.

Assim, o art. 29, V, da LRF, destaca que a dívida mobiliária também irá incluir o refinanciamento da dívida, que ocorre por meio da emissão de títulos para pagamento do valor principal, acrescido de juros. Ou seja, nesse caso o Estado irá se endividar ainda mais para pagar parte dessa mesma dívida que aumentou em decorrência de juros, por exemplo.

Para além dos conceitos trazidos pela legislação, Félix Mendonça (2005) explica que toda dívida pública tem como ponto de partida um desequilíbrio no lado real da economia. Nesse caso, de forma simples, o governo gastou mais do que arrecadou e essa situação acaba gerando um fluxo deficitário alimentando o estoque da dívida. Essa situação pode ter um quadro de piora quando, já endividado, o governo não consegue pagar tudo o que deve de juros, que acaba se tornando o principal e o governo emite novos títulos.

Uma situação de elevado endividamento descontrolado do Estado é, sem dúvidas, prejudicial para todos. Note-se que o problema não reside no mero endividamento ou no mero gasto público, mas sim quando esses procedimentos não são sustentados por uma receita que o governo efetivamente estima que irá compor seu caixa.

Na história mais recente, a preocupação com a sustentabilidade do orçamento é uma das principais pautas das economias mais evoluídas. Para isso, os países procuram criar um sistema de leis que limitem a dívida pública.

Edilberto Lima (2005) pontua que a preocupação em limitar o endividamento público por meio de uma norma tem estado presente em todo mundo. O autor cita como exemplo o Tratado de Maastricht, de 1991, que estabeleceu como exigência para entrada na União Europeia que a dívida pública de cada país não ultrapassasse 60% do PIB. Nesse caso, a preocupação principal concernia no fato de que o excessivo endividamento de um país-membro representaria uma externalidade negativa para os demais.

No caso do Brasil, percebe-se que nos últimos anos houve um movimento muito forte para estabelecer limites ao endividamento público, buscando-se um ambiente de equilíbrio e responsabilidade orçamentária. Para isso, as bases desse propósito foram lançadas pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme aponta Piscitelli (2018), a dívida pública consolidada da União e dos demais entes da federação possuem um limite. Inicialmente, as regras desse limite podem ser extraídas do art. 30, I, da LRF em conjunto com o art. 52, VI, da CF/88.

Dessa forma, por iniciativa do Presidente da República, o Senado Federal deverá fixar os limites globais para o montante da dívida pública consolidada de todos os entes da federação. Já quanto ao limite da dívida pública mobiliária da União, representada pela emissão de títulos federais, o Presidente da República deverá enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei acerca dos limites aplicáveis, nos termos do art. 30, II, da LRF em combinação com o art. 48, XIV, da CF/88. Atualmente, não existe lei específica sobre a imposição desses limites à União.

3.2.2 O Endividamento Público Na Lei De Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento jurídico que foi criado a partir de um contexto histórico que exigiu o seu nascimento. O mundo vinha sendo influenciado pela escola econômica que pregava o endividamento público e, nos moldes dessa corrente teórica, de fato, era necessário esse tipo de ação estatal para recuperar os países de severas crises e depressões econômicas.

Misabel Derzi (2013) ressalta que os objetivos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal visam definir uma responsabilidade de gestão fiscal fundada no planejamento e na transparência. Para isso, a lei estabelece o cumprimento de metas fiscais e de resultado entre as receitas e as despesas. Tais objetivos perseguidos pela norma estão fundados com base na

limitação de despesa com pessoal, proibição de renúncias tributárias, limite de despesas com seguridade social, limites para dívida pública interna e externa, operações de crédito e rígidas regras nas concessões de garantia. Poder-se-ia dizer que a pedra angular da LRF está calcada no equilíbrio orçamentário. Ou seja, persegue-se o caminho de combate aos sistemáticos déficits vivenciados pelo Estado nas décadas que precederam sua criação.

Derzi (2013) ainda pontua que as duras regras de responsabilidade fiscal vieram totalmente em desconforto com os princípios da intervenção estatal de Keynes, onde se pregava um “orçamento humano” voltado a um máximo de gastos possíveis para retirar os países da miséria. Portanto, com o advento dessas regras orçamentárias, sobretudo na Europa, os países passaram a ser duramente obrigados a cumprirem tais ordenamentos, pois ao contrário, no caso de descumprimento, seriam duramente penalizados. Ademais, em oposição ao chamado “orçamento humano” da escola keynesiana a LRF passou a possibilitar a redução de gastos com pessoal. A autora se refere a esse momento histórico como o “rompimento da ideologia fiscal humanista”.

Abraham (2015) assinala que a LRF tem como objetivo a responsabilidade da gestão fiscal e, para atingir essa meta, possui alguns princípios norteadores, tais como: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios, equilíbrio das contas públicas, metas de resultados e fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

Dentre essa gama de princípios é necessário destacar o que se refere ao equilíbrio das contas públicas e sobre a fixação de limites e condições para renúncias e geração de despesas. Conforme aduz Abraham (2015), o equilíbrio das contas públicas é considerado a regra de ouro da LRF. Isso porque, essa máxima, representa uma fórmula que obriga o Estado a gastar o dinheiro à sua disposição, para cumprir sua finalidade constitucional, sem sacrificar a estabilidade das contas públicas e a credibilidade no mercado financeiro internacional. O autor ressalta ainda que, com base nesse parâmetro, o Estado passa a olhar para o orçamento como um instrumento de planejamento e não mais como uma peça de promessas inexecutáveis.

Já a fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas, apesar de também visar o equilíbrio orçamentário, propõe limites ao administrador público, que já não pode conceder irrestritos incentivos fiscais sem qualquer controle, nem gastar os valores em caixa ilimitadamente para a despesa da máquina pública. Conforme ensina Abraham (2015), “a LRF passa impor limites e condições para os gastos com pessoal e previdência social, contratação de dívidas, e renúncias fiscais, além de restringir a realização de certas despesas nos períodos de fim de mandato”.

Vários artigos da LRF tratam sobre essa questão. Inicialmente, tem-se o art. 11 que, como um mandamento geral, estabelece que a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação tributária de cada ente, constituem-se em requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Inclusive, o parágrafo único desse artigo impõe a restrição de recebimento de transferências voluntárias para o ente que não observar tal preceito.

Essa restrição foi objeto de questionamento no STF, por meio da ADI 2.238, onde alguns partidos políticos argumentavam que tal imposição violaria o princípio de repartição tributária e de distribuição de receitas. Entretanto, o STF decidiu que tal disposição não viola a CF/88, por não afetar as transferências obrigatórias. De acordo com o relator da ação, Ministro Alexandre de Moraes, a lei visou apenas evitar o desequilíbrio fiscal dos entes.

Já sobre as renúncias de receitas, a Seção II da LRF estabelece importantes parâmetros para sua observância. No art. 14, especificamente, está estabelecido que para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário de onde decorra renúncia de receita, esta deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício onde iniciará sua vigência e nos dois subsequentes. O benefício ou renúncia fiscal deve ainda observar as disposições da lei de diretrizes orçamentárias e pelo menos uma das condições previstas nos incisos I e II do artigo 14.

O inciso I do art. 14 da LRF dispõe sobre o dever de o proponente demonstrar que a renúncia ou benefício foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Já o inciso II impõe que a proposta de renúncia ou benefício deve estar acompanhada de medidas de compensação para o período em que inicie sua vigência e nos dois seguintes.

Essa compensação deve ocorrer por meio de aumento de receitas, seja por elevação de alíquotas e ampliação da base de cálculo ou por majoração ou criação de tributos. Esse dispositivo também foi questionado no STF, na ADI 2238, mas na visão do voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, que foi seguido pelos outros ministros, essa previsão da LRF estabelece a necessidade de ação planejada, responsabilidade e transparência para evitar um desmedido endividamento público.

Ainda no âmbito da LRF, Piscitelli (2018) afirma que pode ser encontrado outras frentes de limites ao endividamento, que mais especificamente, são medidas limitadoras dos gastos públicos. Vale lembrar que para qualquer despesa pública, o Poder Executivo precisa da aprovação do Poder Legislativo, seja por meio das leis orçamentárias, seja por meio da abertura de créditos adicionais ou suplementares. Entretanto, além desse pressuposto, pode-se encontrar outros limitadores, como os previstos entre os artigos 15 a 24 da LRF.

O artigo 15 impõe uma condicionante regular para a realização de toda e qualquer despesa pública à observância dos artigos 16 e 17 da LRF. Assim, o artigo 16 dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, deverá ser acompanhado de (i) estimativa do impacto orçamentário no exercício em se deva entrar em vigor e nos dois seguintes (ii) declaração de quem ordena a despesa de que o seu aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Relevante se faz observar o apontamento de Piscitelli (2018) segundo a qual, a “ação governamental é o conjunto de condutas resultantes das atividades do Poder Público com vistas à realização das necessidades públicas”. O art. 16 da LRF dispõe sobre o limite para “criação, expansão ou aperfeiçoamento” dessa ação governamental que envolve as necessidades da coletividade. A autora ainda ressalta que o termo “estimativa do impacto financeiro” visa garantir que a despesa irresponsável não afete de forma danosa o orçamento, inviabilizando a realização de outras necessidades públicas. A autora pontua que a LRF determina que a observância desse requisito e o da adequação às leis orçamentárias “é condição prévia tanto para a realização do empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, quanto para o pagamento de indenização desapropriação de imóveis urbanos”.

O artigo 17 da LRF possui regras mais rígidas e é aplicável, especificamente, como condição para realização e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. O caput do próprio artigo já diz o que é esse caráter continuado da despesa, segundo o qual é a “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Tal dispositivo possui uma gama de condições para a realização de despesa de caráter continuado. Em primeiro lugar, estabelece que os atos que criarem ou aumentarem esse tipo de despesa devem estar acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Para efeito dessa obrigação, o § 2º estabelece que o ato deve ser acompanhado de comprovação de que não afetará a meta de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias. O referido § 2º ainda estabelece que os efeitos financeiros desse aumento permanente de despesas devem ser compensados por um aumento também permanente de receitas ou pela redução permanente de alguma outra despesa.

Um ponto relevante das imposições do artigo 17, como explica Piscitelli (2018), é que a medida de aumento de receita ou diminuição permanente de despesa é de caráter obrigatório, sem o qual o administrador público não consegue realizar a despesa de caráter continuado. Inclusive, o § 5º do art. 17 é incisivo ao dizer que tal despesa não poderá ser executada antes

da implementação das condições referidas no mencionado § 2º, que deverão integrar o instrumento criador ou aumentador da despesa.

A LRF, do artigo 18 a 23, também traz relevantes disposições que limitam o déficit do Estado relacionados com as despesas com pessoal. Não será o caso de aprofundar o tema nesse trabalho, até porque a LRF é bastante detalhada nesse assunto.

Cumpramos ressaltar somente que o artigo 18 definiu a “despesa com pessoal” de uma forma extremamente ampla, que engloba desde servidores ativos, incluídos os cargos em comissão, cargos eletivos e até os servidores inativos e pensionistas. O dispositivo abrange essa gama de “pessoal” incluindo os respectivos vencimentos, gratificações, vantagens, reformas e pensões, horas extras, entre outros.

Para impor os limites, o artigo 19 da LRF dispõe que a despesa com pessoal não poderá exceder determinados percentuais da receita corrente líquida, quais sejam: 50% para a União; 60% para estados; e 60% para municípios.

Já o artigo 21 dispõe que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal que não atenda os dispositivos limitadores. Faz-se importante destacar os limites que a LRF impõe no tocante às despesas com a Seguridade Social.

Por fim, uma das outras limitações é a que está contida no artigo 24. Segundo o dispositivo, nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado ou majorado sem a indicação da respectiva fonte de custeio. O artigo ainda estabelece a observância do artigo 17 da LRF, que conforme explicado acima, determina a compensação da despesa de caráter continuado com o respectivo aumento de receita ou redução de despesa permanente. Por fim, o §2º do art. 24 faz questão de explicitar que as exigências ali citadas abrangem qualquer benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social.

3.2.3 As Sanções De Responsabilidade Fiscal

Como visto até aqui, tanto na CF/88, como na LRF o administrador do dinheiro público possui vários limites para melhor usar esse bem comum. Os limites para o endividamento público abrangem o montante das operações de crédito, as renúncias de receitas tributárias, a despesa pública em geral, a despesa com pessoal, despesa com seguridade social etc. Como se sabe, não basta somente a previsão na lei para que haja efetivamente o cumprimento do limite disposto. Assim, a LRF também prevê algumas sanções tanto para o ente quanto para o administrador público.

Marcus Abraham (2015), divide essas sanções em pessoais e institucionais. As sanções institucionais atingem o próprio ente federativo, órgão ou poder que descumprir a regra que lhe foi imposta. Essas punições consistem na suspensão de transferências voluntárias (exceto para saúde, assistência social e educação), contratação de operações de créditos e obtenção de garantias. Já nas sanções pessoais, o autor pontua que elas visam punir o agente público que deu causa ao ato violador das disposições da LRF. Essas sanções podem ser de natureza política, onde há a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo eletivo; de natureza administrativa, que comina na proibição de contratação com o poder público; de natureza civil, onde há o dever de se restituir ao erário e o pagamento de multas; e por fim, de natureza criminal, podendo haver a restrição de liberdade.

O autor menciona que o art. 73 da LRF é, na verdade, o comando geral que esclarece sobre as outras legislações do ordenamento jurídico que podem dispor sobre a responsabilização do agente administrador do orçamento público. Assim, o artigo esclarece que as infrações à LRF serão punidas com base no código penal, na Lei de Crimes de Responsabilidade das Autoridades da União e dos Estados, no Decreto-Lei 8.429/92, que dispõe sobre a responsabilidade os prefeitos e vereadores, na Lei 8.429/92 que dispõe sobre as sanções nos casos de improbidade administrativa e sobretudo na Lei 10.028/2000, que introduziu no código penal os crimes contra as finanças públicas.

Como as sanções institucionais já foram especificadas em parágrafos anteriores, por justamente estarem ao longo da LRF, cabe aqui esclarecer sobre os crimes de responsabilidade contra as leis orçamentárias. Como dito, esta previsão não está na LRF, mas seu artigo 73 delega essa punição às outras leis esparsas. Assim, tem-se a Lei 1.079/1950 que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos ministros de estado, dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República. O julgamento dessas autoridades ocorre no âmbito do Senado Federal e a sanção imposta, de natureza política, culmina na perda do cargo e inabilitação por até cinco anos de qualquer função pública. Ressalte-se que esse julgamento e a respectiva sanção não exclui a sanção por cometimento de crime comum, que será julgado no âmbito da justiça penal comum.

Assim, a Lei 1.079/1950, no capítulo VI, artigo 10, enumera o total de doze atos que ensejam a responsabilização das autoridades acima elencadas com a respectiva perda do mandato e sua inabilitação.

Os atos são os seguintes: (i) não apresentar ao Congresso Nacional a proposta de orçamento dentro dos dois meses de cada sessão legislativa; (ii) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; (iii) realizar o estorno de verbas; (iv) infringir

dispositivo da lei orçamentária; (v) deixar de ordenar a redução do montante da dívida pública consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (vi) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária; entre outros.

Consistem ainda em crime de responsabilidade: (i) deixar de promover ou de ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos da operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (ii) deixar de promover ou ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita, inclusive os respectivos juros e encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (iii) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer outro ente, ainda que em forma de novação, refinanciamento ou postergação da dívida contraída anteriormente; (iv) captar recursos, a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (v) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes de emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que autorizou; e (vi) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecido em lei.

4. ORÇAMENTO DO ESTADO E CALAMIDADE PÚBLICA

4.1 As Barreiras Orçamentárias e as Necessidade de Gastos

Ao se analisar as duas últimas décadas não só no Brasil, mas em todo mundo, é de comum percepção que a tendência estava voltada para um rígido controle das contas públicas. Conforme relatado no capítulo anterior, a União Europeia chegou a condicionar a entrada de países nos seus quadros, onde somente seriam aceitas as nações que tivessem sua dívida pública limitada em até 60% do PIB (Tratado de Maastricht).

Nos Estados Unidos, as regras orçamentárias também passaram por um movimento de extrema rigidez. Nesse país, existe o “*Budget and Accounting Act*”, que estabelece as mais variadas regras sobre seu orçamento. Para se ter uma ideia da gravidade e seriedade com que o orçamento público lá é levado, foi criado o mecanismo intitulado de “*shutdown*”, onde caso a lei orçamentária para o exercício financeiro seguinte não seja aprovada irá ocorrer a paralização de todos os serviços públicos não essenciais do governo federal norte-americano. Isso ocorre

devido ao princípio constitucional daquele país segundo o qual nenhuma verba pode ser retirada do Tesouro senão em consequência de dotação prevista em lei.

O Brasil também seguiu a tendência mundial para estabelecer regras mais rígidas no âmbito orçamentário. Apesar da Lei 4.320/1964 ser a primeira norma sobre orçamento público no Brasil, a questão da responsabilidade e equilíbrio fiscal somente foi levada à sério a partir da Constituição de 1988 e mais especificamente com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para se cumprir a finalidade do equilíbrio orçamentário, como visto no capítulo anterior, tanto o texto constitucional como a LRF estabeleceram diversos mecanismos rígidos para se chegar à finalidade esperada.

Esse movimento mundial, que também foi seguido pelo Brasil, rompeu com o paradigma que vinha sendo adotado na época pós crise de 1929/1930 e segunda guerra mundial. Misabel Derzi (2013) assevera que tal movimento foi um rompimento com a teoria Keynesiana, onde o governo deveria se endividar para salvar a economia de crises e manter o Bem-Estar Social. A autora afirma que as regras de austeridade fiscal foram, na verdade, um rompimento com a ideologia fiscal humanista.

Entretanto, deve-se ter em mente que rígidas regras fiscais foram criadas para combater uma situação em que os governos de diversas nações passaram a utilizar a disponibilidade de orçamento não apenas para proceder ao endividamento com vistas a tirar os países de crises. Na verdade, ocorreu uma espécie de abuso do endividamento com propósitos que ultrapassavam a finalidade inicial, que foi aquela prevista por Keynes. Assim, duras regras fiscais passaram a existir para direcionar as nações a serem equilibradas economicamente e para evitar até mesmo um colapso econômico futuro devido ao descontrole orçamentário.

Porém, as regras fiscais não previram, como não poderiam prever o futuro dos acontecimentos mundiais. Não se pensava, duas décadas atrás, que a globalização estaria tão avançada e que uma pandemia poderia ceifar a vida de milhares de pessoas e colocar a economia mundial em total desordem. No Brasil, a pandemia exigiu uma resposta rápida do governo diante de toda situação de calamidade da saúde e da economia. Para isso, a solução a ser adotada precisou passar, necessariamente, pelos emaranhados das leis orçamentárias, já que para se resolver tais problemas, o governo necessitaria realizar um endividamento jamais realizado em sua história e que não estava previsto nas leis orçamentárias.

4.1.1 Breve contexto da crise gerada pela Covid-19

De acordo com Amitrano, Magalhães e Mauro Silva (2020), a pandemia que foi desencadeada pelo vírus Sars-COV-2 (Covid-19), ao se tornar uma patologia clínica, acabou impactando intensa e negativamente as atividades econômicas de todos os países onde se verificou o contágio comunitário. Alguém até poderia pensar que o vírus não deveria estar associado à uma paralisação econômica. Entretanto, as características específicas da dinâmica de infecção da Covid-19 e sua agressividade na população humana, aliada à ausência de vacina e tratamento médico de eficiência comprovada fez com que seu avanço, ao também causar milhares de mortes, afetasse toda atividade econômica.

O avanço da pandemia foi agravado por um fator que distingue a Sars-COV-2 de outras doenças relacionadas, como a H1N1. Isso porque o novo coronavírus possui um tempo de incubação da doença relativamente longo, onde o período médio dessa incubação pode chegar a até 5 dias e cerca de 97,5 % dos infectados desenvolvem os sintomas, em média, dentro de 11 dias. Assim, a pessoa infectada passa a transmitir o vírus rapidamente quando ele ainda está no período de incubação e a situação se agrava mais ainda quando os pacientes assintomáticos passam a ser os principais propagadores do vírus. (AMITRANO, MAGALHÃES e SILVA, 2020).

Para Amitrano, Magalhães e Silva (2020), diante desse quadro, a única forma que os países tiveram para barrar o avanço do vírus foi a aplicação do distanciamento social até a adoção do *lockdown*. Dessa maneira, numa situação em que não existia vacina nem tratamento eficaz comprovado, a única estratégia capaz de evitar o avanço das mortes foi a adoção das medidas de contenção social, que por sua vez, afetaria sobremaneira a atividade econômica dos países. Os autores afirmam que, de acordo com os organismos internacionais, tais como o FMI e a OCDE, a Covid-19 se configura como um dos maiores desafios da história recente. Os impactos econômicos do vírus não encontram paralelo em nenhum outro evento de proporções mundiais, mesmo com a própria Grande Depressão de 1929/1930.

Os autores pontuam que existem diversos canais por onde a crise sanitária afeta a economia. De um lado, ocorre a crise de oferta e do outro a da demanda, que são ocasionadas pelas medidas de saúde pública, tais como a restrição de mobilidade, fechamento das empresas etc. Do lado da oferta ocorre o problema da oferta de trabalho, devido à redução do pessoal e de horas trabalhadas; o problema da queda da produtividade de trabalho, devido aos efeitos físicos da doença e da perda de habilidade devido à ausência de trabalho por período prolongado; e o problema das cadeias produtivas, devido à interrupção do fluxo de insumos

entre os setores, tanto nacional como internacional. Do lado da demanda, pode-se encontrar alguns fatores que o impactaram negativamente. Primeiro, no consumo das famílias, decorrente da evidente perda de renda, da redução e até restrição da mobilidade e do entesouramento de capital pela incerteza do futuro (AMITRANO, MAGALHÃES e SILVA, 2020).

Em parecer anexado na ADI 6.417, no STF, o economista Afonso Celso Pastore destacou que os efeitos da pandemia se assemelham aos de uma guerra. Entretanto, ressalta uma diferença. Na guerra, o inimigo bombardeia e destrói pontes, estradas, fábricas e fontes de energia, impactando tanto o capital humano como o físico. Já na guerra contra um vírus, embora não haja bombardeamento de fábricas, estradas etc., os setores sofrem consequências semelhantes que colocam em risco sua sobrevivência.

O economista acentua que, se a atual recessão fosse semelhante a tantas outras, poderia ser combatida com estímulos que aumentam a demanda e a oferta. Mas não é isso que ocorre. Para o professor, o isolamento social trava a oferta e a demanda, trazendo um grande problema para o Estado. Assim, para resolver o problema do desemprego é preciso que os governos realizem transferências de renda para a população que não consegue trabalhar. Ademais, do ponto de vista das empresas, é imprescindível evitar suas quebras, mantendo-as vivas para que iniciem a recuperação ao término da crise, por meios dos mais variados incentivos e subsídios.

Cumprido destacar que, diante da profundidade da crise gerada pelo vírus, tornou-se importante para os governos dos países o planejamento e a elaboração de políticas públicas. Ademais, para realização dessas políticas torna-se extremamente necessário investigar os mecanismos de governança e de coordenação para operacionalizar a efetividade desses instrumentos (AMITRANO, MAGALHÃES e SILVA. 2020).

Consoante verificável, sem grande necessidade de detalhamento, a pandemia oriunda da Covid-19 afetou em primeiro lugar a vida de milhares de pessoas ao redor do mundo, com destaque para os EUA, o Brasil e alguns países da Europa. A primeira necessidade de estratégia dos governos foi prover recursos para o combate imediato da questão sanitária. Para além desse dispêndio imprescindível, países como Alemanha, Espanha, EUA, França, Reino Unido e outros da União Europeia (UE) elaboraram grandes pacotes de ajuda econômica. Entre esses países, cada um adotou um método diferente de apoio econômico, de acordo com a política e especificidades de cada país.

Amitrano, Magalhães e Silva (2020) analisaram dados disponibilizados pelo FMI e pela OCDE e chegaram à conclusão de que o destino dos recursos dos cinco países citados acima e a UE, quando somados, revela que 69,1% dos gastos foram destinados ao socorro das empresas; 16,1% foram destinados para o atendimento direto à população; 7,9% destinado para o apoio à

saúde; e 6,9% foi para o suporte dos governos centrais e subnacionais. Os autores também chamam a atenção para as ações que foram feitas nesses países para a garantia de renda, emprego e seguro-desemprego, além das medidas de diferimento, redução e dedução de impostos e concessão de subsídios.

4.1.2 A situação enfrentada pelo Brasil

A crise advinda da Covid-19 chegou ao Brasil em um péssimo momento fiscal. Na verdade, o país estava tentando se recuperar de crises anteriores e ainda começando a se adaptar aos efeitos da Emenda do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016).

Em artigo publicado na Coluna Fiscal do Jota, o professor Marcos Abraham (2019) lembra que em 2019 a dívida pública federal (DPF) atingiu a marca 4,07 trilhões de reais, montante que foi necessário para financiar o déficit orçamentário do país. Em janeiro de 2018, essa dívida era de R\$ 3,5 trilhões de reais. O autor explica que a DPF é diferente do conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) que no mesmo ano de 2019 estava na casa de R\$ 5,617 trilhões de reais (79,8% do PIB). Conforme o texto do eminente professor, a DBGG “abrange o total de débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo”.

Para Marcos Abraham (2019), o sintoma da estrondosa dívida de R\$ 4 trilhões (DPF) ou dos R\$ 5,6 trilhões (DBGG) ainda em 2019, se revela no ponto em que os três níveis federativos não conseguem se sustentar com base na arrecadação tributária ou nos seus próprios recursos patrimoniais. Para o autor, os empréstimos públicos deveriam ocorrer apenas nos casos de gastos com investimentos e não para sustentar os gastos com as despesas correntes do Estado. O autor ressalta, mesmo naquele ano de 2019, que as despesas de natureza financeira (oriunda da dívida pública e pagamento de seus juros) acabaram se tornando as mais vultosas rubricas dentro do orçamento público federal, expondo a completa dependência do Estado Brasileiro ao crédito público.

Percebe-se, portanto, que essa situação já estava ocorrendo no período anterior à pandemia. Ou seja, mesmo com os mecanismos da Emenda Constitucional do Teto de Gastos, da Regra de Ouro e da Lei de Responsabilidade Fiscal a situação já era grave.

A meta do governo na redução da dívida pública se projetava para o longo prazo. Por exemplo, a finalidade da Emenda do Teto de Gastos é diminuir, por meio de vários mecanismos, a relação entre a dívida pública e o PIB do país até 2026 (art.108 da EC 95/2016). Cumpre citar

que o principal mecanismo dessa emenda constitucional foi estabelecer, no artigo 107, §1º, II, que o montante da despesa pública primária de um ano não poderia ser maior que a do ano anterior, devidamente corrigida pela inflação (IPCA), com ressalva às aplicações constitucionais mínimas em saúde e educação. Dessa maneira, até 2026, o governo pretendia diminuir consideravelmente a relação Dívida-PIB.

Portanto, no âmbito nacional, jamais de imaginaria que toda engenharia relativa ao equilíbrio orçamentário projetada para um futuro mais estável seria prejudicada pelo advento de uma pandemia.

Tendo em mente esse cenário, cumpre destacar que, no Brasil, o primeiro caso confirmado da doença pelo Ministério da Saúde, ocorreu em 26 de fevereiro de 2020. Assim, à semelhança dos países europeus e dos EUA, começou-se a adotar providências sobre toda situação. De acordo com Mauro Silva (2020), o marco de referência das iniciativas de políticas públicas do governo federal iniciou mesmo antes do primeiro caso. Em 6 de fevereiro foi editada a Lei 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas de enfrentamento ao vírus, desde diretrizes sanitárias até disposições referentes à dispensa de licitação. Em 16 de março, o governo federal também instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, por meio do Decreto 10.277/2020.

Mauro Silva (2020) ainda explica que a velocidade do contágio combinado com a taxa de letalidade, provocando milhares de mortes, propiciou um ambiente de pânico e incerteza. Diante disso, passou-se a adotar rígidas regras de isolamento social, que como detalhado nos parágrafos anteriores, acaba provocando um choque negativo na relação da oferta e da demanda. Assim, de acordo com o autor, as famílias brasileiras reduziram drasticamente o consumo por vários fatores. Dentre eles, pela falta de renda, emprego e pelo efeito do entesouramento de capital devido à incerteza do que poderia acontecer no futuro. Do lado das empresas brasileiras, a cadeia de produção ficou bloqueada devido às regras de isolamento e bloqueio do trânsito nacional e internacional.

Ademais, no caso das empresas, em diversas localidades, seu funcionamento ficou suspenso, sob pena de duras sanções. Assim, houve afetação da cadeia produtiva desde a origem até o final, na efetiva entrega do produto ou serviço ao consumidor. Sem receita, as empresas não teriam outra saída senão dispensar ou suspender os contratos de trabalho, suspender as atividades sem previsão para retorno ou mesmo encerrar suas atividades (MAURO SILVA, 2020).

Diante de todo esse cenário houve uma premente necessidade de intervenção do Estado para regular o problema da demanda e da oferta. Ou seja, viu-se a necessidade de atuação estatal

em duas frentes extremamente necessitadas de um socorro. Uma imediata, na área da saúde, para combater os efeitos nefastos do vírus na população, por meio da construção de hospitais de campanha, contratação de pessoal, compra de equipamentos médicos, compra de remédios, leitos etc. A outra frente concentrou esforços em prover renda para a população necessitada, para as empresas e para os entes subnacionais.

O Estado viu-se diante de uma situação inesperada, uma espécie de tsunami que estava chegando no território brasileiro e que lhe demandaria aumento expressivo de gastos para frear e combater os efeitos negativos do vírus na saúde e na economia. Ocorre que, com uma crise dessa proporção instalada, a principal fonte de receita do governo, os tributos, iriam se deteriorar significativamente. Deve-se ressaltar que com uma crise de tamanha proporção, tanto as pessoas físicas quanto as empresas tendem a diminuir significativamente sua contribuição, ou melhor, sequer possuem recursos para pagar os tributos devidos.

Já especificamente sobre o endividamento do Estado, Mauro Silva (2020) assinala que o comportamento da dívida pública de 2020, por exemplo, foi combinado com a redução da arrecadação das receitas motivada pela retração da atividade econômica, conjugada com a ampliação do gasto público para o combate à pandemia diretamente e para o enfrentamento da crise. Com isso, há a premente necessidade de ampliação do financiamento, e o consequente aumento da dívida pública. O autor destaca que a Carta de Conjuntura nº 47 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estima que a dívida bruta do governo geral (DBGG), ao final da pandemia, esteja em 93,7% na proporção do PIB.

Dessa maneira, o que resta ao Estado é proceder ao intenso endividamento para conseguir promover o mínimo à população e às empresas e assegurar a estabilidade do país durante a calamidade. Nesse sentido, é possível verificar que o Estado possui alguns mecanismos para realizar gastos que não estejam previstos no orçamento, tal como foi programado. Não se olvida também que as leis orçamentárias possuem mecanismos de flexibilização para épocas de calamidade. Entretanto, pela proporção e pelo elevado grau do desastre causado pelo vírus e pela crise, o governo se viu diante da necessidade de realizar um endividamento superior ao que imaginava.

Diante dessa situação, houve um grande impasse relacionado à governança fiscal, onde o governo, em conjunto com os outros poderes necessitaram, prontamente, resolver tais barreiras orçamentárias e de governança fiscal que poderiam colocar empecilho na urgente necessidade de endividamento.

4.2 As Soluções Adotadas Para O Endividamento E As Políticas Utilizadas Pelo Estado

Jamais se imaginaria que o mundo passaria por uma crise com as proporções trazidas pela Covid-19. Têm-se ciência que já houve diversas pandemias ao longo da história, mas nas suas respectivas épocas, o mundo ainda não era tão globalizado. Esse fator foi o ponto chave para se ter uma crise tão acentuada. Um pouco próximo ao evento atual, pode-se recordar da grande depressão em 1929/1930, como tratada no capítulo primeiro deste trabalho, em que foi possível verificar uma mudança no paradigma do pensamento econômico que conduzia a maioria dos países ocidentais. Ou seja, de uma época em que o Estado jamais poderia interferir na economia, passou-se para uma situação em que o Estado teria necessariamente que ser interventor.

Como visto também, foi após a grande depressão e a segunda guerra mundial, que surgiram as ideias trazidas por Keynes, que romperam completamente com os pensamentos econômicos liberais e serviram de base para que os governos iniciassem uma tendência de efetivo endividamento para aumentar os gastos públicos, na tentativa de salvar a economia. Tais medidas propostas por Keynes impulsionaram os governos a adotarem as chamadas medidas anticíclicas, no intuito de normalizar o problema da demanda e da oferta e voltar a proporcionar o Estado do Bem-Estar Social para a população.

Com o advento da pandemia ocasionada pela Covid-19, percebe-se que o mesmo ciclo voltou a se repetir e com uma gravidade muito maior, em razão de sua proporção global. O professor Marcos Abraham (2020) escreveu na coluna fiscal do Jota que “em momentos de desaceleração econômica, medidas anticíclicas envolvem uma forte atuação estatal, impondo a redução de tributos, a expansão do crédito e o aumento dos gastos e investimentos públicos, para que estas providências estimulem a roda da economia a voltar a girar”. O professor ressalta que, de acordo com a teoria Keynesiana, nesses momentos, o Estado assume postura mais ativa e intervencionista no sentido de aumentar os gastos em geral, sobretudo com os de investimentos, sem se preocupar com a austeridade fiscal e o equilíbrio orçamentário.

Em artigo também publicado na coluna fiscal do Jota, o professor Maurício Conti (2020) ressalta que, na contrapartida da escola liberal do *laissez-faire*, de Adam Smith, os momentos de desaceleração econômica, como o atual, faz recordar os ideais da escola keynesiana, na medida em que propõe políticas fiscais compensatórias e de aumento de déficit público e de gastos públicos.

4.2.1 *Primeiras medidas adotadas*

Com o advento da crise decorrente da Covid-19, a primeira medida adotada foi a publicação do Decreto Legislativo (DL) nº 6, de 20 de março de 2020. Essa medida reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Tal deliberação do Congresso Nacional atendeu à solicitação da Presidência da República manifestada na Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Cumprir lembrar que mesmo antes do DL 6/2020, o governo federal havia realizado a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual de 2020 no valor de R\$ 5 bilhões, com vistas ao combate urgente dos efeitos da pandemia². Entretanto, o governo não tinha como realizar gastos somente por meio de créditos extraordinários, visto que, para assim proceder, teria que realizar contingenciamentos obrigatórios de outras despesas do orçamento previsto para 2020. Ademais, conforme assinala o professor Marcos Abraham (2020) em artigo publicado no Jota, o governo percebeu que haveria a necessidade de ultrapassar o limite da meta de déficit primário, insculpido no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que era de R\$ 124 bilhões.

Na Mensagem 93, o Poder Executivo solicitou o reconhecimento do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, alegando, portanto, a ocorrência da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O objetivo da decretação do estado de calamidade pública ocorreu com fundamento no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 65 da LRF prevê que, na ocorrência do estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, enquanto perdurar a situação, ficam excepcionados as seguintes imposições orçamentárias restritivas: a) ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23, 31 e 70 da LRF³; b) fica dispensado o atingimento dos

² A CF/88 veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa. Mas o art. 163, §3º admite a abertura de crédito extraordinário por Medida Provisória, desde que seja para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública.

³ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art.20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal. [...]

Art. 31. Se a Dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25%, no primeiro.

[...]

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo

resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF⁴; c) ficam dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios bem como sua verificação para a contratação e aditamento para operações de crédito, concessão de garantias, contratação entre os entes da federação e recebimento de transferências voluntárias; d) ficam dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42 da LRF, bem como fica dispensado o cumprimento do artigo 8º da LRF, desde que os recursos sejam destinados exclusivamente ao combate à calamidade pública⁵.

O artigo 35, por exemplo, veda a captação de recursos a título de antecipação de receitas de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido. O art. 42 veda ao gestor público, que nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contraia obrigação de despesa que não possa ser cumprida dentro do respectivo mandato ou mesmo a obrigação com restos a pagar, cujo orçamento não comporte tal despesa. Conforme artigo do professor Marcus Abraham (2020), o Decreto Legislativo 6/2020 acionou medidas de exceção presentes no art. 65 da LRF, conforme visto nos artigos da LRF acima mencionados, que tem por finalidade o afastamento temporário de limitações e condicionantes em relação ao aumento de gastos e endividamento. Além disso, essa exceção do art. 65 também dispensa o cumprimento de metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e suspende o mecanismo de limitação de empenho.

Para melhor compreender a dispensa das metas fiscais, cumpre aqui esclarecer como funciona esse mecanismo. Como se sabe, a LDO é um instrumento normativo voltado ao planejamento operacional do governo. Conforme ensina o professor Marcus Abraham (2015), “enquanto o Plano Plurianual refere-se ao plano estratégico de longo prazo, a lei de diretrizes orçamentárias apresenta o planejamento operacional de curto prazo, para o período de um ano”. Ocorre que, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 4º, determinou que a elaboração da

limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

⁴ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Após o primeiro momento da calamidade pública, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar 173/2020, que incluiu, entre outros dispositivos, os incisos II e III ao parágrafo primeiro do artigo 65. O inciso III, por exemplo, afasta as condições e vedações previstas no artigo 14, 16 e 17 da LRF, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou aumento de despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. Vale lembrar que essa monografia analisa o contexto das leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal no primeiro momento da pandemia, com enfoque no primeiro embate que houve entre as regras orçamentárias e o momento de urgência da pandemia. A LC 173 somente veio a ser aprovada pelo Parlamento em 27 de maio de 2020, ou seja, dois meses depois do reconhecimento do estado de calamidade pública.

LDO deve ser acompanhada pelo Anexo de Metas Fiscais. Assim, nesse anexo são estabelecidas metas anuais em valores correntes, relativas às receitas, despesas e resultado nominal e primário⁶ e o montante da dívida pública.

No portal do Tribunal de Contas da União é possível visualizar a importância das metas fiscais, que por sua vez, estão inseridas no contexto de uma política fiscal e gestão financeira equilibrada. De acordo com o TCU, as metas fiscais servem como parâmetros para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público.

Caso não houvesse a iniciativa do reconhecimento da calamidade pública, o governo teria um enorme problema. O artigo 9º da LRF estabelece que se ao final de cada bimestre, a arrecadação da receita não for aquela prevista nas metas de resultado primário ou nominal, os poderes ficam obrigados a realizar a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios da LDO. De acordo com Marcos Abraham (2020), a limitação de empenho já estava estimada em torno de R\$ 40 bilhões, devido à queda na arrecadação federal. O professor explica que sempre que há queda na arrecadação, o gatilho do artigo 9º da LRF é disparado (limitação de empenho).

Caso não fosse aprovado o DL 6/2020, o governo federal também ficaria limitado a um déficit fiscal de R\$ 124 bilhões, que é o valor que estava previsto na LDO de 2020. Sobre esse valor, há cálculos que chegaram a apontar, em março de 2020, que o déficit fiscal seria de R\$ 250 bilhões, tanto pelo aumento dos gastos, quanto pela queda do PIB e a redução da arrecadação. Ou seja, não havia outra saída para o governo. Ou se excepcionava essas barreiras orçamentárias, ou haveria realização de gastos em desconformidade com a regras orçamentárias, com a consequente responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

Na Mensagem 93/2020, que foi o pedido do governo ao Congresso Nacional para a decretação da calamidade pública, destacou-se que o mundo teve um choque nas perspectivas de crescimento, associadas à desaceleração da economia chinesa, além de toda deterioração que estava ocorrendo na Europa. A mensagem destacou que, as medidas necessárias para proteger a população e para desacelerar a taxa de contaminação do vírus, implicariam também na

⁶ De acordo com o portal do TCU, o resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. O resultado primário surge do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os superavit primários contribuem para a redução da dívida líquida. Em contrapartida, os déficit primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as receitas primárias (receitas não financeiras).

desaceleração das atividades econômicas. Pontuou-se ainda que para além da saúde pública, o desafio das autoridades de todo mundo residiu em ajudar as empresas e as pessoas.

A mensagem assinalou, como ponto focal, ser inegável que, no Brasil, as medidas para enfrentamento dos efeitos da pandemia gerariam um natural aumento de dispêndios públicos que não estavam previstos na realidade do país. Destacou que apenas para o início das medidas de enfrentamento houve a abertura de crédito extraordinário de R\$ 5 bilhões, conforme a MP 924/2020 e essa medida estaria longe de ser a única e suficiente para dar cobertura às adversidades trazidas pela pandemia.

O governo federal destacou ainda que, num cenário de tamanha incerteza e com inequívoca tendência de decréscimo de receitas e elevação de despesas, o emaranhado de mecanismos de contingenciamento exigidos pela LRF, especialmente no artigo 9º, poderia inviabilizar as políticas públicas essenciais.

4.2.2 Medida Cautelar na ADI 6.357

No dia 27 de março, sete dias após o reconhecimento da calamidade pública, a Presidência da República, representada pela Advocacia-Geral da União (AGU), protocolou a ADI 6.357, com pedido de medida cautelar, no STF. O objetivo da ação não era em si a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 14, 16, 17 e 24, da LRF⁷ e do art. 114, *caput*, e §14 da LDO de 2020, mas sim para conferir a interpretação desses artigos conforme a Constituição.

Na petição, a AGU ressaltou que, apesar do DL 6/2020 ter tido seu efeito na dispensa da recondução do limite da dívida, do cumprimento da meta fiscal e do afastamento das sanções pelo descumprimento do limite de gastos com pessoal, não foi capaz de suspender outras exigências fiscais. Citou como exemplo a rigidez do art. 114, *caput* e §14 da LDO de 2020 que obriga a União indicar as formas de compensação nos casos de aumento de despesas.

Antes de mais nada, cumpre explicar que os artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, que foram objeto da ADI 6.357, estabelecem requisitos procedimentais e compensatórios necessários para

⁷ Posteriormente ao ingresso da ADI 6.357 no STF, foi editada, no dia 27 de maio de 2020, a Lei Complementar 173. Essa norma estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e acabou alterando alguns dispositivos da LRF. Dentre os dispositivos alterados, encontra-se o art. 65. Nesse contexto de alteração provocado pela LC 173, o artigo 65 passou a contar com o §1º, inciso III, que afastou as condições e vedações dos artigos 14, 16 e 17 da LRF, desde que o incentivo, benefício, criação ou aumento de despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. Dessa forma, mesmo que os dispositivos tenham sido alterados, esse tópico irá analisar a argumentação e a decisão cautelar do STF, a fim de manter o cunho analítico das medidas que foram tomadas no início da pandemia para realização do aumento de gastos do Estado.

legitimar o incremento de gastos tributários indiretos e despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, como explicou a União, a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as ações de seguridade social, de acordo com a LRF, deve respeitar algumas condicionantes.

Essas condicionantes são: i) as despesas obrigatórias de caráter continuado devem ser instruídas com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto para o exercício que começarem, quanto para os dois seguintes (artigos 14; 16, inciso I; e artigo 17, §§1º e 4º da LRF); ii) a despesa tem que ser compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, inciso II; e 17, §4º, da LRF); iii) no ato que instituir a despesa deve-se demonstrar a origem dos recursos que irá custear tal obrigação, comprovando que o aumento não afetará as metas de resultados previstas na LDO (art. 17, §§ 1º e 2º da LRF); e iv) os efeitos financeiros da despesa devem ser compensados nos exercícios seguintes pelo aumento permanente de receita ou de redução permanente de despesas (art. 17, §2º da LRF).

O governo federal afirmou, em sua petição, que a exigência de demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de 2020 e nos dois subsequentes pressupõe um cenário de governança política dentro da normalidade, o que não seria o caso de 2020. Lembrou que, mesmo que insuficiente para a situação atual, a LRF pelo menos possui o mecanismo do artigo 65, onde excepciona alguns requisitos de observância do limite da dívida e o cumprimento da meta fiscal, o que evita o contingenciamento de gastos. Já quanto à LDO, afirmou que sequer possui algum mecanismo que fizesse excepcionar sua rigidez para um momento de calamidade.

Nesse contexto, a União entendeu que além da insuficiência de gatilhos permitidos pela decretação de calamidade pública, a incidência de tais dispositivos da LRF, na ordenação da despesa destinada ao combate da pandemia, acabaria por afrontar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da garantia do acesso à saúde, dos valores sociais do trabalho humano e de garantia da ordem econômica. Assim, considerando a excepcionalidade das ações que iriam ser tomadas para o combate da pandemia e da crise instalada, a União pediu interpretação conforme a Constituição dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e do art. 114, §14, da LDO/2020.

A ação foi sorteada para a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Como havia pedido de medida cautelar, no dia 29 de março, o ministro proferiu uma decisão liminar conhecendo e dando provimento ao pedido do governo federal.

Em primeiro momento, o ministro lembrou que no julgamento da ADI 2.238/DF, a maioria do STF se posicionou pela constitucionalidade dos artigos 14, 17 e 24 da LRF. Ao

conceder a liminar, o ministro quis deixar bem claro que os artigos 14, 17 e 24 da LRF, bem como o art. 114, *caput, in fine* e §14 da LDO/2020, significam que a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo legislativo mais transparente, probo e rigoroso. O relator assinalou que a LRF instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas destinadas a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos entes subnacionais de acordo com o objetivo macroeconômico estabelecido nacionalmente pela União.

Por outro lado, consignou que há situações em que o surgimento de condições supervenientes imprevisíveis afeta radicalmente a execução do orçamento antes planejado. Assim, argumentou em sua decisão, que o surgimento da pandemia da Covid-19 representaria uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências extremamente graves que afetaram drasticamente a execução orçamentária anteriormente planejada. Para o ministro, tal situação exigiria uma atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades do país em defesa da vida, da saúde e da subsistência econômica da sociedade brasileira. Dessa maneira, seria lógico e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais que geralmente são adotados em momentos de normalidade.

Por fim, o ministro consignou que o afastamento temporário dos mencionados artigos da LRF e da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública, para fins exclusivos ao combate dessa situação, não conflitaria com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário consagrado na LRF. Isso porque, de acordo com o ministro, esses gastos não seriam realizados baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político e por inconseqüências, mas sim destinados à proteção da vida, saúde, e da própria subsistência da população.

Dessa maneira, por entender que estavam presentes na argumentação da União os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, uma vez que restou comprovado o perigo de lesão irreparável e os evidentes riscos sociais e individuais, o ministro acolheu o pedido da União, *ad referendum* do Plenário⁸, para excepcionar os artigos 14, 16 17 e 24 da LRF e o art. 114, *caput, in fine* e §14 da LDO/2020. Assim, ficou afastada a exigência de demonstração de

⁸ No dia 13 de maio, por maioria de votos, o Plenário do STF referendou a medida cautelar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes. Entretanto, essa mesma maioria entendeu pela perda do objeto da ação, em razão da aprovação da EC 106/2020 (Emenda do Orçamento de Guerra). Para os ministros, tal emenda constitucional abordou o pedido que foi feito pelo governo federal, não tendo mais razão o prosseguimento do feito. Por outro lado, os ministros convalidaram todos os atos praticados desde 20 de março, data do reconhecimento do estado de calamidade. Ficaram vencidos parcialmente o ministro Edson Fachin, que apesar de referendar a cautelar, entendeu que não houve a perda do objeto da ação, e o Ministro Marco Aurélio, que não concedeu a cautelar por entender que houve a perda do seu objeto.

adequação e compensação orçamentárias em relação à criação ou expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da calamidade gerada pela Covid-19.

4.2.3 Emenda do Orçamento de Guerra

Conforme verificou-se nos últimos parágrafos, foi necessária a adoção de várias medidas legais e judiciais para que o Estado conseguisse proceder ao maior endividamento público já visto nos últimos anos. Conforme explica Marcos Abraham (2020), essas primeiras medidas tomadas não seriam suficientes para o efetivo combate aos efeitos da pandemia e ao necessário endividamento. Ainda havia travas administrativas e fiscais, sobretudo para a realização de operações de créditos que excedem ao montante das despesas de capital. Para o autor, o endividamento seria o melhor remédio financeiro indicado no momento para custear as novas despesas.

Conforme explica o professor, as outras saídas necessárias, como o aumento da carga tributária, atingiria a disponibilidade financeira dos cidadãos e das empresas e teria como consequência natural a redução do consumo e o aumento do desemprego.

Para Marcus Abraham (2020), sendo a dívida pública o mecanismo supostamente adequado para financiar os novos gastos para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, a solução então adveio da proposta de uma emenda constitucional, a PEC 10/2020, conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra”, que culminou na promulgação da Emenda Constitucional 106/2020. Tal norma, ao incluir o novo artigo 115 ao ADCT, criou uma estrutura orçamentária mais flexível.

Para Mauro Santos (2020), o conjunto desses novos dispositivos inseridos no ADCT ampliaram o grau de liberdade e a segurança jurídica para a implementação de medidas de política econômica desenvolvidas pelo Estado no período de vigência do estado de calamidade.

O artigo primeiro da EC 106/2020 instituiu e autorizou a adoção do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o ano de 2020. Ele esclareceu, entretanto, que esse regime extraordinário só poderia ser adotado naquilo que com a urgência fosse incompatível com o regime regular do orçamento.

O artigo segundo da emenda explicitou os atos que podem ser adotados no regime extraordinário. Assim, o poder executivo federal ficou autorizado a adotar processos simplificados para contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial e contratação de obras, serviços e compras, desde que fossem exclusivos para o combate da pandemia. O

artigo ainda esclareceu que as contratações de pessoal por prazo determinado não necessitariam observar os requisitos do artigo 169, §1º, da CF/88⁹.

Já o artigo terceiro, estabeleceu uma relevante medida excepcional. Como sabido e tratado nos capítulos anteriores desse trabalho, de acordo com a LRF e as leis orçamentárias, há duras restrições e requisitos para os atos e as leis que impliquem aumento de despesa ou que concedam incentivos ou benefícios tributários. O que o artigo 3º da EC 106 fez foi justamente excepcionar essas barreiras de responsabilidade orçamentária. Assim, durante o estado de calamidade, as proposições legislativas e os atos do poder executivo que objetivem combater a pandemia e suas consequências sociais e econômicas, ficaram dispensadas das citadas limitações legais.

O ponto que poder-se-ia dizer ser o mais importante da EC 106/2020 está contido no seu artigo 4º. Conforme explica Maurício Conti (2020) em artigo publicado na Coluna Fiscal do Jota, boa parte das disposições contidas na emenda poderiam ser veiculadas por normas infraconstitucionais. Entretanto, a gravidade da crise exigiu uma modificação constitucional de elevada relevância, qual seja, mitigar os efeitos da “regra de ouro” contida no art. 167, III, da CF/88.

Como visto, a “regra de ouro” proíbe que o governo realize operações de crédito (operações que sempre geram o endividamento) em valores maiores do que as despesas de capital, com algumas pequenas exceções. Entretanto, o artigo 4º da EC 106/2020, dispensou o cumprimento desta regra durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore o estado de calamidade pública. O artigo 6º da emenda também autorizou que os recursos obtidos pelas operações de créditos para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados para o pagamento de seus juros ou encargos.

Já o artigo 5º, determinou que as despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia devem constar em programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as indiquem, caso estejam juntas com as programações orçamentárias normais. Ademais, determinou que a prestação de contas do Presidente da República deve ser avaliada separadamente e evidenciada até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

⁹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, não poderá exceder aos limites estabelecidos em lei complementar.

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração na estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I- se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e II- Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Por fim e não menos importante, o artigo 7º autorizou o Banco Central do Brasil a comprar e vender títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional, nos mercados secundários¹⁰ local e internacional. Ademais autorizou a compra e venda de ativos em mercados secundários nacionais no âmbito dos mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que no momento da compra tenha classificação de risco equivalente a BB- ou superior e preço de referência por entidade do mercado financeiro. O art. 8º determinou que o Congresso Nacional poderia sustar os atos do poder executivo que descumprirem as disposições da emenda constitucional. Já o artigo 10 convalidou os atos praticados anteriormente pelo executivo, desde que tenham sido compatíveis com a emenda constitucional e o art. 11 estabeleceu que a vigência da EC 106/2020 seria automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional¹¹.

4.2.4 Medidas adotadas pelo governo após as exceções abertas nas leis orçamentárias

O governo federal, em conjunto com o legislativo e o judiciário conseguiram, como visto acima, ultrapassar as barreiras orçamentárias que impediam o endividamento público para o combate à pandemia e seus efeitos. Como verificado também, apesar de haver possibilidades para flexibilização das leis orçamentárias pelo artigo 65 da LRF, pela abertura de créditos extraordinários etc., a dimensão do problema trazido pela pandemia da Covid-19 requereu mais ações legislativas e judiciais para ultrapassar essas barreiras.

O professor Mauro Silva (2020) analisou algumas das medidas de políticas públicas que foram adotadas pelo governo após conseguir excepcionar o cumprimento das mencionadas regras orçamentárias. Para ele, essas medidas têm repercussões expressivas e diretas sobre a configuração da política fiscal, seja por envolver aumento dos gastos públicos ou por estabelecer renúncias tributárias e por demandar mecanismos de financiamento por emissão de dívida pública.

¹⁰ O mercado denominado de secundário é o ambiente no qual os investidores compram e vendem títulos e valores mobiliários entre si. Como o próprio nome já diz, um valor mobiliário é móvel e, portanto, pode trocar facilmente de titularidade mediante a compra e venda desses papéis. Assim, neste ambiente ocorrem apenas as transferências de propriedade e de recursos entre os próprios investidores. E como consequência, os recursos transacionados neste mercado não são destinados ao caixa do emissor do título, mas sim, trocam de mãos entre comprador e vendedor dos títulos.

¹¹ A EC 106/2020 teve sua vigência expirada no exercício de 2020. No ano de 2021, o regime constitucional de gastos emergenciais da pandemia passou a seguir as disposições da Emenda Constitucional 109/2021. Foi essa emenda constitucional que acrescentou, por exemplo, o inciso XXVIII ao artigo 84 da CF/88, para dizer que compete privativamente ao Presidente da República propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional.

Ele explica que as medidas de política fiscal se dividiram em três eixos: (i) garantia de emprego e renda mínima aos trabalhadores; (ii) política de apoio ao setor empresarial; e (iii) política de suporte aos entes federativos. Destaca-se aqui que além dessas três frentes, houve abertura de vários créditos extraordinários em favor do Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania etc. O professor explica que, apesar do governo usar receitas do superávit de 2019 e de cancelamento de dotações de outras despesas de 2020, a fonte primordial e mais relevante para o financiamento das despesas extraordinárias de 2020 ocorreu por meio do endividamento.

Um dos primeiros programas criados pelo Estado foram as medidas de garantia de emprego e de renda mínima ao trabalhador. O Benefício Emergencial foi direcionado ao trabalhador com relação formal de emprego e o Auxílio Financeiro foi direcionado ao trabalhador sem vínculo formal de emprego. O Benefício Emergencial foi criado para ser pago aos trabalhadores com vínculo formal nas hipóteses em tivessem redução proporcional da jornada de trabalho ou de salário e de suspensão do contrato de trabalho (MAURO SILVA, 2020).

Já o Auxílio Financeiro, garantiu uma renda mínima a trabalhadores sem emprego formal, que na maioria das vezes, são os que mais estão expostos à vulnerabilidade. Esse programa consiste na transferência direta de renda no valor de R\$ 600,00 mensais, que inicialmente foi previsto para ser pago durante três meses e posteriormente foi prorrogado para mais dois meses (no ano de 2020).

Além do programa de transferência de renda direta, houve também medidas de apoio às empresas. Esse programa ocorreu por meio de disponibilização de linhas de crédito e concessão de garantias para tomada de crédito.

O apoio às empresas ocorreu em três tipos de programas diferentes. O primeiro foi o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), que consistiu na oferta de crédito para empresas de pequeno e médio porte, com faturamento bruto anual superior a R\$ 360 mil ou inferior a R\$ 10 milhões. Houve também o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), que consistiu na concessão de garantias para a tomada de crédito a microempresas e empresas de pequeno porte, cujo faturamento bruto anual seja igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões. Por fim, o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC), que consiste na concessão de garantias a empresas de pequeno e médio porte, cujo faturamento bruto anual seja superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 300 milhões.

Conforme explica Mauro Silva (2020), para ampliar o acesso das empresas às medidas de política financeira, o executivo suspendeu diversos requisitos, que, em condições de normalidade, seriam necessários para a contratação de crédito. Essa medida consistiu na

suspensão da exigência de comprovação de ausência de débitos com inscritos na dívida ativa da União; certificado de regularidade junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e ao INSS; dispensa da comprovação de recolhimento do Imposto Territorial Rural; e dispensa da exigência de consulta prévia ao Cadastro de Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

Nos gastos indiretos do Estado, houve várias medidas no âmbito da política tributária. Além da alíquota zerada do IOF Crédito, houve redução à zero da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinados ao combate à Covid-19. Além disso, foram prorrogados os prazos de pagamento do Simples Nacional e das Contribuições Previdenciárias Patronais, devida por empresas e empregadores domésticos. Foram ainda prorrogados os procedimentos de cobrança e de renegociação da dívida ativa da União, além da postergação do prazo para declaração de ajuste anual e do pagamento do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF).

Os entes federativos foram profundamente afetados com o advento da pandemia. A crise afetou o equilíbrio das finanças dos estados e municípios ao lhes impor uma expansão de gastos direcionados às políticas de saúde pública e de assistência social somando-se ao fator de que eles não podem emitir títulos da dívida pública para financiar seu déficit.

Assim, um pacto fiscal federativo foi realizado com a União que consistiu em: i) concessão de apoio financeiro aos Estados, ao DF e aos municípios, mediante complementação ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); ii) suspensão temporária de pagamentos das dívidas contratadas entre os Estados, DF e municípios com a União, conjugado com o impedimento de execução das garantias das dívidas dos entes com a União; iii) suspensão temporária do pagamento das dívidas dos municípios com a Previdência Social; iv) reestruturação das operações de crédito junto às instituições do sistema financeiro e organizações multilaterais de crédito; e v) concessão temporária de auxílio financeiro aos Estados, DF e municípios (MAURO SILVA, 2020).

Diante do aumento elevado de gastos públicos percebeu-se, como já era esperado, um crescimento estrondoso da dívida pública do Estado. De acordo com o Tesouro Nacional, na página “Tesouro Transparente”, é possível verificar que o governo gastou, somente no ano de 2020, 524 bilhões de reais, no combate à Covid-19.

Dentre os valores efetivamente pagos em 2020 destaca-se alguns seguimentos: i) para o Auxílio Emergencial foram pagos R\$ 293,11 bilhões; ii) para o Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda foram pagos R\$ 33,50 bilhões; iii) no auxílio financeiro aos estados, DF e municípios foram pagos R\$ 78,25 bilhões; para o financiamento do pagamento

da folha salarial foram R\$ 6,81 bilhões; No programa emergencial de acesso ao crédito por “maquininhas” de cartão foram R\$ 5 bilhões; e para despesas adicionais com o Ministério da Saúde e demais ministérios foram pagos R\$ 42,70 bilhões¹².

Em 2021 foi possível observar que já se gastou, até agosto, R\$ 83,2 bilhões. O Auxílio Emergencial é o gasto que lidera o maior volume pago, com R\$ 44,30 bilhões, seguido pelas despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios com R\$ 14,21 bilhões e aquisição de vacinas e insumos para prevenção e controle com R\$ 11,65 bilhões.

4.2.5 O endividamento realizado e seus efeitos na dívida pública brasileira

De acordo com José Ronaldo, Marco Cavalcanti e Paulo Levy (2020), a pandemia afetou temporariamente o processo de consolidação fiscal pelo qual passava a economia brasileira. De acordo com os autores, projetava-se que, em função da deterioração fiscal, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) estivesse em 93,7% em relação ao PIB, no final de 2020¹³. No final de 2019, a DBGG era de 75,8% em relação ao PIB.

Os autores ressaltam que, apesar de haver uma certa expectativa de que as medidas emergenciais não se estenderiam para além de 2020, a crise gerada pela pandemia aumentou os desafios fiscais do país, que possivelmente sairia da crise com uma dívida pública muito mais alta e com o problema de que os níveis de produção econômica e arrecadação continuariam baixos.

De acordo com Ronaldo, Cavalcanti e Levy (2020), previsões do FMI já informavam que o PIB mundial podia cair 4,9% em 2020. De acordo com os pesquisadores, no Brasil, o PIB caiu 1,5% no primeiro trimestre e a projeção era de que essa queda se aproximasse de 10% em 2020.

De acordo com o Banco Mundial (*The World Bank*) a estimativa foi de que o PIB mundial caiu -3,5% em 2021, nas economias emergentes e em desenvolvimento foi de -1,7%, na América Latina e Caribe foi de -6,5% e no Brasil -4,1%¹⁴

No último quadrimestre de 2020, no Relatório de Projeções da Dívida Pública, o Tesouro Nacional realizou projeções técnicas que indicavam que, ao final de 2020, a Dívida

¹² Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em 05.09.2021.

¹³ Em consulta ao site do Banco Central, verificou-se que, em dezembro de 2020, a DBGG foi de 89,3% em relação ao PIB. Consulta disponível em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicofiscais?ano=2021>. Acesso em 05.09.2021.

¹⁴ Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>. Acesso em 05.09.2021

Bruta do Governo Geral e a Dívida Líquida do Setor Público estariam em 96 % e 68,2 %, respectivamente, em relação ao PIB. De acordo com a análise, as consequências fiscais geradas pela pandemia, demandaria esforço fiscal de médio prazo mais intenso do que se vislumbrava antes da Covid-19. De acordo com Tesouro, a DBGG ainda continuaria crescendo nos próximos anos até chegar em 2026 com a proporção de 100,8% do PIB e a partir de então começaria uma trajetória decrescente, encerrando 2029 em 98% do PIB.

De acordo com análise do Tesouro Nacional (2020), a tendência do aumento crescente na relação Dívida/PIB iria ocorrer devido ao quadro fiscal marcado por significativos déficits do governo. Entretanto o estudo aponta que a intensidade do aumento da dívida poderia acabar sendo atenuada pela expectativa das taxas reais de juros baixas e pela perspectiva de retomada do crescimento real do PIB.

O relatório assinala que a necessidade de financiamento do Estado para o período de 2020 refletiu o evidente aumento do patamar da dívida para esse período, que foi equivalente a 12,7% do PIB, somente nesse período de 2020. Assim, pontuou que, além de enfraquecer a atividade econômica, a crise da Covid-19 gerou despesas adicionais para o governo, necessárias para o enfrentamento, além de haver um enorme prejuízo na arrecadação tributária, o que resultou num déficit primário extraordinariamente elevado.

Para o Tesouro Nacional, caso ocorresse uma mudança negativa na perspectiva de que o PIB poderia crescer, de que a taxa básica de juros continuaria estável e em nível baixo e que resultado primário do governo fosse crescente, esse cenário poderia ser muito pior. Assim, com choques negativos que obstruem o crescimento econômico, onerem o custo da dívida pública ou que aprofunde o déficit estatal, faz com que a dívida pública tenha uma trajetória sem perspectiva de estabilidade no horizonte.

De acordo com a análise técnica do Tesouro (2020), era inevitável que houvesse a realização grandes gastos públicos para mitigar os impactos econômicos e sociais da crise do coronavírus. Entretanto, os impactos fiscais desses gastos repercutem ao longo dos anos, sobretudo quando somado às despesas com o pagamento de juros da dívida pública. Dessa maneira, o relatório conclui que, com base naqueles valores do custo médio de emissão da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), a despesa adicional com juros da dívida pública alcançaria o valor de R\$ 261,6 bilhões, ao longo dos próximos 10 anos. Isso porque, conforme explica, embora as despesas extraordinárias sejam temporárias, os gastos adicionais com juros dela decorrentes se estendem ao longo do tempo.

O Tesouro lembrou que deve ser observado que o contexto de taxas de juros baixas pode atenuar esse impacto dos juros na conta pública, no curto prazo. Mas para o médio prazo adverte

que deve haver continuidade nas reformas estruturais que promovam o crescimento sustentável e a consolidação fiscal do Estado. Nesse contexto, pontua que sem o necessário ajuste fiscal nas contas públicas e com a persistência de déficits primários, não só será difícil reverter a trajetória crescente da dívida como essa trajetória será acelerada, à medida em que as taxas de juros reais aumentem.

Por fim, o Tesouro Nacional assinala sobre um risco premente que há no levantamento de recursos para o endividamento público. Isso porque, junto com o aumento de emissão de títulos da dívida pública em 2020, houve um encurtamento nos prazos de vencimento dos títulos públicos. Por exemplo, um investidor que antes comprava o título com vencimento para 2030, pode comprar o mesmo título com vencimento para 2022.

Segundo o Tesouro, isso significa maior risco de o governo conseguir refinanciar a dívida devido à possíveis condições adversas no momento de refinanciá-la ou por impossibilidade de conseguir captar novos recursos para honrar esses compromissos. Esse fator faz com que os investidores cada vez mais exijam um título de curto prazo e com maior taxa de juros, o que pode ser inviável para a administração da dívida.

Para resolver esse problema, o relatório ressalta a importância de ser pautada uma agenda fiscal com soluções que permitam a condução da dívida pública a patamares mais baixos e compatíveis com uma menor percepção de risco e que, por fim, gere mais confiança dos investidores internos e externos na solvência do Estado brasileiro.

No Relatório de Projeções da Dívida Pública nº 1 de 2021, o Tesouro Nacional (2021) explicou que, para 2021, é esperado que a DBGG alcance um menor patamar, em comparação com 2020, encerrando o ano em 87,2% em relação ao PIB. De acordo com o recente relatório, é esperado um comportamento relativamente estável da DBGG até 2026, onde atingirá seu pico de 88,5% e ao final de 2030, a dívida bruta alcançaria 83,6% do PIB.

O relatório alerta que cenários com baixo crescimento real do PIB e resultados fiscais pífios levariam os indicadores a superar 100% do PIB, o que revela um alto risco para a gestão do endividamento público. Como importante meio para redução desse impacto, o relatório ressalta a importância dos pagamentos dos empréstimos das instituições financeiras federais ao Tesouro Nacional, além da possibilidade de revisão dos benefícios tributários. Sobre esse último ponto, lembrou que, com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021, haverá um plano de redução dos benefícios tributários nos próximos oito anos, de forma que esse montante não ultrapasse 2% do PIB. De acordo com o Tesouro Nacional (2021), essa redução de benefícios possui o potencial de reduzir a dívida pública em cerca de 12% do PIB até 2030.

Como conclusão do relatório nº1 de 2021, o Tesouro (2021) explica que o patamar da DBGG em 2020, sem dúvidas, é elevado em relação aos níveis anteriores à Covid-19 e ainda mais elevado em relação aos países emergentes em situação de paridade com o Brasil. Para a instituição, esse problema significa que o esforço fiscal deve ser maior do que aquele que estabiliza a dívida nos níveis atuais.

O Tesouro Nacional (2021) concluiu consignando que, uma lição que os anos recentes mostraram é que ganhar credibilidade exige tempo, compromisso e resultados concretos. Assim, a implementação de políticas que fortaleçam o caminho da consolidação fiscal e o equilíbrio de riscos interfere positivamente na formação de expectativas dos agentes de mercado, com efeitos benéficos não apenas em relação à dívida, mas em toda economia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise realizada ao longo deste trabalho percebeu-se que, questões que envolvem finanças públicas e o conseqüente tema do gasto público, mesmo em tempos de calamidade pública, são de suma importância para toda sociedade e, sobretudo, para os governos.

O estabelecimento de normas orçamentárias no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente quando se volta o olhar à responsabilidade fiscal e ao equilíbrio do orçamento, deve ser levado com extrema seriedade por toda sociedade e em especial por aqueles que lidam com o dinheiro público. De nada adiantaria uma arrecadação tributária eficiente e robusta se não há programação e reponsabilidade orçamentária que destinem os recursos para um nível ótimo de alocação. A construção da estabilidade dessas normas no ordenamento jurídico brasileiro, assim como em outros países exigiu tempo e esforço, não podendo ser esquecidas por aqueles que a elas são subordinados, nem pelos operadores do direito.

As normas de Direito Financeiro, nos últimos anos, chegaram, claramente, num patamar de grande relevância, o que não acontecia antigamente. Sobretudo com o advento da pandemia da Covid-19, a sociedade passou a olhar as normas sobre orçamento público com maior grau de importância e relevância.

É precisamente perceptível que, com o advento da calamidade pública sanitária, que também provocou a crise econômica, o governo se viu diante de uma situação demasiadamente delicada. Não havia uma saída diferente. Era premente a necessidade de gastos urgentes para a consecução de políticas de saúde pública, concessão de auxílio aos cidadãos de baixa renda, para a população desempregada e para as empresas. Até houve cogitação de aumento de impostos para se conseguir enfrentar essa situação, mas tal hipótese revelou-se incabível num

momento em que os próprios contribuintes não sustentavam condições mínimas para suportar o aumento da carga tributária.

Dentro da análise realizada percebeu-se que o governo, após entender que teria que realizar vultoso gasto, teria outro problema pela frente: a responsabilidade fiscal e as barreiras constantes das leis orçamentárias. O gatilho do artigo 65 da LRF não era suficiente, num primeiro momento, para assegurar a realização de elevados gastos com a devida segurança jurídica. Ademais, a decisão de realização de gastos por meio de créditos extraordinários era inviável, visto que o governo teria que realocar recursos de uma área para outra dentro do orçamento previsto para 2020, para conseguir manter as metas elencadas na LDO.

Diante de tais problemas, analisou-se que as medidas a serem adotadas deveriam necessariamente passar pelo Judiciário e pelo Parlamento. No Judiciário, de forma mais urgente, buscou-se interpretação conforme a CF/88 de diversos artigos da LRF que exigiam a demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação ou expansão de programas públicos. Com a decisão liminar, essa obrigação foi superada. Em momento posterior, a solução do veio do Congresso Nacional, com a aprovação da “Emenda do Orçamento de Guerra”. Com essa medida, um dos principais pontos buscados pelo governo era suspender a “regra de ouro” durante a calamidade pública. Assim, o artigo 4º da emenda constitucional dispensou o cumprimento da “regra de ouro” durante o período em que vigorou a calamidade pública.

Com o conjunto dessas disposições excepcionadas, sobretudo com o afastamento do mandamento constitucional da “regra de ouro”, o Estado conseguiu realizar operações de crédito acima do limite do montante das despesas de capital. Ou seja, a tomada de empréstimos e a emissão de títulos da dívida pública foram autorizados, sem a imposição do limite constitucional citado. Essa medida, claramente, foi a principal viabilizadora do aumento de gastos por meio do endividamento. A partir desse momento percebeu-se o efetivo gasto público nas diversas frentes de atuação do Estado, por meio de todos os auxílios concedidos à população, às empresas, aos Estados e Municípios, ao financiamento das folhas de pagamento, provisão de liquidez no mercado financeiro, além dos inúmeros benefícios tributários concedidos.

Ao se analisar a situação acima descrita, é possível realizar imediata ligação com o primeiro capítulo deste trabalho, sobretudo com a teoria e o aconselhamento que Keynes fez aos diversos governos do ocidente, sobretudo da Inglaterra e dos Estados Unidos, que estavam em situação de depressão econômica. Segundo sua teoria, para salvar um país em crise ou

mesmo em depressão, o remédio mais recomendado seria o gasto público, o intitulado endividamento necessário.

Entretanto, por mais que a política de gastos realizada no Brasil possua certa semelhança à recomendação feita por Keynes, há necessidade de se esclarecer que a relação Dívida-PIB daqueles países e naquelas épocas eram muito diferentes das atuais, sobretudo quando comparada à Dívida-PIB do Brasil, em que essa relação pode chegar a 100%, caso não sejam tomadas medidas de responsabilidade fiscal. Num contexto de dívida elevada e de baixo crescimento econômico, há necessidade de se olhar para essa situação com extremo cuidado e responsabilidade.

As futuras gerações não podem ser responsabilizadas e altamente oneradas por uma situação fiscal atual que se furte do devido cuidado e controle. É de suma importância que se adote uma postura altamente cuidadosa e responsável. O próprio Banco Mundial, no último Relatório de Perspectivas Econômicas Globais (*Global Economic Prospects*)¹⁵, publicado em junho de 2021, alerta que a recuperação da economia global, por mais que seja vigorosa, está sendo desigual. Nos países de baixa renda, os efeitos da pandemia estão revertendo os avanços anteriores de redução da pobreza e agravando a insegurança alimentar.

O Banco Mundial pontua que os decisores políticos, sobretudo dos países emergentes, se deparam com uma real barreira para encontrar o equilíbrio entre estimular a recuperação e salvaguardar a estabilidade de preços e a sustentabilidade fiscal. Ademais, o mundo continua sujeito a riscos negativos relevantes, como a possibilidade de novas ondas de Covid-19 e a tensão financeira advinda dos altos níveis de endividamento dos países emergentes. Esses tomadores de decisão podem ajudar a consolidar uma recuperação duradoura se adotarem reformas que fomentem o crescimento e conduzam suas economias ao desenvolvimento fiscal sustentável.

Em suma, não se olvida que o momento pandêmico, de emergência de saúde pública e de calamidade exigiu que o Estado procedesse ao endividamento público necessário. Não se vislumbrou outra saída senão aquela que passasse por esse caminho, conforme o mandamento da teoria do endividamento de Keynes, para se alcançar o Bem-Estar Social.

Entretanto, os problemas advindos do endividamento descontrolado claramente podem levar o país ao descrédito e mesmo à outras crises. A história já é conhecida. Nos anos seguidos a 1945, quando os governantes começaram a usar a teoria do endividamento de Keynes para

¹⁵ Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>. Acesso em 05.09.2021.

outras finalidades, avessas àquelas que estritamente ajudariam as nações a se recuperarem de crises, percebeu-se o quanto esse movimento prejudicou as nações, trouxe crise e inflação.

Já que a própria história mostrou o quanto esse endividamento desvirtuado é extremamente prejudicial à nação, é evidente que atualmente o mesmo erro não pode ser cometido. Dessa maneira, preserva-se o país da instabilidade econômica e mesmo da desconfiança internacional e dos investidores, que tendem a acreditar em países plenamente comprometidos com a responsabilidade fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

ABRAHAM, Marcus. **Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Coluna Fiscal do Jota. Brasília, março de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coronavirus-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal-23032020>. Acesso em 25 de maio de 2021.

ABRAHAM, Marcos. **Mais de R\$ 4 trilhões da dívida pública: Quanto maior for a dívida pública e maior forem os juros, mais custoso será mantê-la e difícil reduzi-la**. Coluna Fiscal do Jota. Brasília, outubro de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/mais-de-4-trilhoes-de-divida-publica-03102019>. Acesso em 25 de maio de 2021.

ABRAHAM, Marcus. **Efeitos da pandemia nas contas públicas e o papel fiscal do Estado**. Coluna Fiscal do Jota. Brasília, junho de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/efeitos-da-pandemia-nas-contas-publicas-e-o-papel-fiscal-do-estado-11062020>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

AFONSO, José Roberto R. **Desenvolvimento, Trabalho e Seguro Social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios – Development, work and social insurance: back to Keynes to face new challenges**. Revista do BNDES 50: edição especial FAT 30 anos. Rio de Janeiro, v. 28, n. 50, p. 203-245, dezembro, 2018.

AMITRANO, Cláudio e MAGALHÃES, Luís Carlos e SILVA, Mauro. **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da Pandemia Covid-19: Panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha**. Texto para discussão nº 2559 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, maio de 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro, de 1940**. Institui o Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1940. Seção 1. P. 23911.

BRASIL. **Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020**. Solicita ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade pública. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de março de 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Medida Provisória 924, de 13 de março de 2020**. Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de março de 2020. Seção 1 – Extra. p.1.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e

Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de outubro de 1966. Seção 1, Parte 1. P. 5801.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238/DF**. Autores: Partido Comunista do Brasil, Partido dos Trabalhadores e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 24 de junho de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>. Acesso em 5 de junho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.417/DF**. Autor: Partido Cidadania. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 11 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5908151>. Acesso em 5 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de outubro de 1988, Seção 1. P. 1.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2000, Seção 1. P. 1.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de março de 1964, Seção 1. P. 2745.

CEPEDA, Francisco José Terroso. **O Pensamento Económico de Lord Keynes: 50 Anos da Teoria Geral- 1936/1986**. Única edição. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança, 1986.

CAVALCANTE, Marco e JÚNIOR, José e LEVY, Paulo. **Carta de Conjuntura nº 47 – 2º Trimestre de 2020**. Previsões Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2020.

CONTI, Maurício. **Direito Financeiro em tempos de pandemia**. Coluna Fiscal do Jota. Brasília, março de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-em-tempos-de-coronavirus-19032020>. Acesso em 25 de maio de 2021.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Lei de Responsabilidade Fiscal: Normas Gerais de Direito Financeiro. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Tratado de Direito Financeiro, volume 2**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 340-379x.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. A Regra De Ouro Como Limite Constitucional ao Endividamento Público no Brasil. *In*: CONTI, José Maurício (coordenador). **Dívida Pública: série de direito financeiro**. 1ª edição. São Paulo: Editora Bluche, 2019. p. 607-638.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro: Produtos e Serviços**. 22ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2020.

FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva. Receitas Públicas: Conceito e Classificação. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Tratado de Direito Financeiro, volume 2**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 7-32.

GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de Economia Política**. 19ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

GAZIER, Bernard. **A Crise de 1929: uma breve introdução**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. 1ª edição. Porto Alegre: Editora LePM Editores. 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 29ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2020

HUNT, Mark Lautzenheiser. **História do Pensamento Econômico**. Tradução de André Arruda Villela. 3ª edição. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2013.

LEITE, Geilson Salomão. Crédito e Empréstimo Público. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Tratado de Direito Financeiro, volume 2**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 33-49.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Legislação da Dívida Pública Brasileira. **Série Cadernos de Autos Estados 2: Dívida Pública Brasileira**, Brasília: Câmara dos Deputados, n. 2, p. 103-107, 2005.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MENDONÇA, Félix. Desmitificando a Dívida Pública. **Série Cadernos de Altos Estudos 2: Dívida Pública Brasileira**, Brasília: Câmara dos Deputados, n. 2, p. 15-29, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira e NETO, Celso de Barros Correia. Transparência Fiscal. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Tratado de Direito Financeiro, volume 1**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 177-201.

MILL, Stuart. **Princípios de Economia Política**. 1ª edição. ISBN: 9788583863656. [S.l.] Editora Lebooks, 2019.

PARDINI, Daniel Jardim. **O Déficit Público Brasileiro: uma perspectiva do império ao plano cruzado**. Revista de informação legislativa, v. 35, n.139, p.83-92, julho/setembro, 1998.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 3ª edição. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito Financeiro e Econômico**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2013.

SILVEIRA, Daniel Marinho da. **A Capacidade de Endividamento do Estado e o Desenvolvimento Econômico: Caso Bahia**. 1979. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), 1979.

SILVA, Muro Santos. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital**. Texto para discussão nº 2576 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, junho de 2020.

TESOURO NACIONAL. **Relatório de Projeções da Dívida Pública nº 3 de 2020**. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, outubro de 2020: Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34723. Acesso em 5 de setembro de 2021.

TESOURO NACIONAL. **Relatório de Projeções da Dívida Pública nº 1 de 2021**. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, abril de 2021: Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38868 Acesso em 5 de setembro de 2021.

TORMIN, Sérgio. **Déficit Público, Dívida Pública e Crescimento Econômico: uma Análise do Período Pós-Real**. 2008. 118 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval, GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.