

OS IMPACTOS DA COVID-19 NA BUSCA PELA SUSTENTABILIDADE FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO

Luis Felipe Muniz Melo¹

Italo Passos Araújo²

Harrison Ferreira Leite³

RESUMO

O presente artigo propõe a analisar os impactos da Covid-19 na busca pela sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro, tendo em vista a vultosa quantidade de recursos públicos destinados ao combate da pandemia, bem como, a drástica diminuição da receita tributária em virtude das restrições impostas à maioria das atividades econômicas. A relevância do estudo consiste no fato de que a crise sanitária mundial obrigou o país a realizar despesas urgentes, e até certo ponto, imprevisíveis, justamente em um momento histórico em que se busca reequilibrar as contas públicas, notadamente após a promulgação da Emenda Constitucional n° 95/2016 e da Emenda Constitucional n° 103/2019. O objetivo, portanto, será analisar o quadro financeiro e os efeitos desta crise no processo de ajuste fiscal pelo qual o Brasil passa, de modo a provocar reflexões a cerca das consequências, as quais estarão sujeitas a presente e às próximas gerações, principalmente no que tange a efetivação de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Pandemia de Covid-19. Equilíbrio Fiscal. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT:

This article proposes an analysis of the impacts of Covid-19 in the search for fiscal sustainability of the Brazilian State, considering the large amount of public resources provided to fight the pandemic, as well as the drastic reduction in tax revenue due to the restrictions imposed to most favorable activities. The study's research consists in the fact that the global health crisis forced the country to carry out urgent, and to a certain extent, unpredictable expenses, precisely at a historical moment in which public accounts are being rebalanced, notably after the enactment of Constitutional Amendment n° 95/2016 and Constitutional Amendment n° 103/2019. The objective, therefore, will analyze the financial situation and the effects of this crisis on the fiscal adjustment process that Brazil is going through, in order to

¹Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Estagiário do escritório Harrison Leite Advogados Associados. E-mail: luisfelipe@harrisonleite.com.

²Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Estagiário do escritório Harrison Leite Advogados Associados. E-mail: italo@harrisonleite.com.

³Doutor em Direito Tributário pela (UFRGS). Advogado. Professor de Direito Tributário e Direito Financeiro da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: harrison@harrisonleite.com.

provoke reflections on the consequences such as which will be present and how old, especially with regard to realization of fundamental rights.

Keywords: Sustainability. Covid-19 pandemic. Fiscal Balance. Fundamental rights.

INTRODUÇÃO

Antes da Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar o estado de pandemia, fato ocorrido em março de 2020, já pairava no cenário político-econômico brasileiro um relevante debate em torno das recentes políticas públicas que, potencialmente, reduziam a proteção de direitos fundamentais baseadas em medidas de contenção de gastos a resultar no equilíbrio das contas públicas.

A Constituição da República, decerto, fundou um Estado preocupado com a assistência social, previdência, seguridade, erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, dentre outras, e que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana.

Todavia, a concretização dessas pretensões estatais implica em grandes desafios, notadamente os de ordem econômica e orçamentária, uma vez que os recursos são limitados e as gerações futuras também possuirão necessidades públicas⁴, de modo a exigir que a atuação do Estado seja sempre guiada pela observância do equilíbrio fiscal.

Nesse sentido, o debate afunilou-se, principalmente no cenário político, dado que o governo se viu obrigado a adotar um regime fiscal extraordinário para financiar medidas urgentes no combate ao coronavírus (sars-cov-2) e aos seus efeitos, o que resultou, inevitavelmente, em despesas inesperadas aos cofres públicos, interrompendo, assim, o processo de recuperação fiscal pelo qual o país passava.

Em contrapartida, enquanto a necessidade de realizar despesas aumentou drasticamente, os recursos públicos minguaram. A cessação de uma série de atividades econômicas ocasionou o não recolhimento de tributos e o Brasil, assim como os demais países, teve de reformular suas políticas. Na verdade, a pandemia viral impôs uma pandemia financeira

⁴Necessidade pública é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público. (BALEEIRO, 2004, p. 04).

(OLIVEIRA, 2021, p. 09), de sorte que as duas áreas essenciais do orçamento, receita e despesa, foram fortemente atacadas.

Superado o primeiro ano da crise sanitária mundial e conhecidas as suas diversas consequências iniciais – relativas à saúde, vida em sociedade, relações trabalhistas e educacionais, restou a análise do seu impacto na atividade econômica e financeira do Estado. É a este fim que se propõe o artigo. É que o Estado, forçado ao desequilíbrio fiscal, por conta do aumento da despesa e do decréscimo da receita, tem na sustentabilidade fiscal da dívida o novo norte a guiar as questões orçamentárias, tomando-se em conta a necessidade de se resguardar direitos fundamentais e assistir a população mais vulnerável no atual momento, ainda que a custo de um elevado endividamento, sem deixar de lado a preocupação envolvendo as futuras gerações.

Para tanto, examinar-se-á, inicialmente, o contexto fiscal brasileiro pré-pandemia, principalmente as medidas tomadas para controlar os gastos públicos e alcançar o equilíbrio fiscal. Em seguida, será discutida a pandemia e sua conjuntura, com enfoque na análise da regra de ouro neste contexto excepcional, do regime fiscal extraordinário com seus principais instrumentos, do auxílio emergencial sob o prisma do necessário rigor fiscal em contraponto ao combate à pobreza, para somente então, aferir os possíveis impactos da Covid-19 na busca pela sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro.

A atualidade do assunto nas circunstâncias ora difundidas justifica a importância da presente discussão, afinal, a saúde financeira do Estado atinge à todos, direta ou indiretamente, e as expectativas e previsões quanto ao novo regime fiscal instituído com a promulgação da EC n° 95/2016 (PEC dos gastos públicos), combinada com a promulgação da EC n° 103/2019 (Reforma da Previdência), certamente terão de ser reformuladas, de modo que, interessa saber quais serão os efeitos dessas medidas e do regime extraordinário fiscal para os próximos anos, e, principalmente, para as próximas gerações.

A metodologia adotada neste trabalho consiste em revisão bibliográfica, especialmente em artigos científicos, obras doutrinárias, textos jornalísticos, legislação infraconstitucional e a Constituição Federal de 1988, além de documental para análise de dados e relatórios técnicos atinentes ao tema.

1 CONTEXTO FISCAL PRÉ-PANDEMIA

Até a pandemia, o Brasil parecia trilhar caminho de busca de responsabilidade fiscal, muito embora tenha havido muitos deslizes. Se analisados os últimos anos, houve medidas com vistas ao desejado equilíbrio fiscal, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que norteou a higidez das contas públicas e passou a persegui-la a duras penas, em que pese os constantes ataques e mutilações que tenha sofrido.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2009, p. 128), o *Princípio da Responsabilidade* começa a ingressar no Brasil justamente por intermédio da Lei Complementar n° 101/2000 - LRF, para fazer frente à necessidade de eficiência na gerência dos gastos públicos. Entretanto, a LRF não se limita a trazer eficiência aos gastos estatais. Afinal, como se pode aferir a partir do seu dispositivo inaugural⁵, trata-se de lei voltada para o planejamento, a transparência, o equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, e fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas. A literalidade do seu artigo 1º apresenta os cinco pilares que devem sustentar toda a gestão pública.

Inclusive, é válido dizer que o objetivo primordial da LRF é manter o equilíbrio entre receitas e despesas, a fim de resguardar a saúde financeira do Estado, e por conseguinte, o atendimento das necessidades públicas ao longo dos anos. Aliás, a busca por uma eficiência no gasto público, ao nosso sentir, parece depender muito mais das *escolhas políticas* feitas por aqueles democraticamente eleitos, do que propriamente de um instrumento jurídico, razão pela qual, o equilíbrio fiscal é a sua principal razão de existir.

Não por outra razão que o Direito Financeiro tem sido tão profícuo na produção normativa, sem com isso significar efetivo avanço de melhoria nos gastos públicos ou nas políticas públicas, a comprovar pelo seu baixo nível de efetivação. Na verdade, o cipoal normativo recente no Direito Financeiro – das últimas 21 emendas constitucionais, 11 foram em Direito Financeiro – revela que não basta repetir textos legais em hierarquia normativa distinta, pois não lhe assegura automática efetividade. Falta comprometimento com os reais

⁵Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

objetivos da Constituição, o que só a seriedade no trato dos institutos orçamentários poderá incitar.

Tudo isso para dizer que, embora a lei de responsabilidade fiscal tenha mais de 20 anos de vigência, e em que pese um quantitativo normativo recente abundante com vistas ao equilíbrio das contas públicas, há sempre interesses privados que capturam os temas orçamentários, na satisfação de agentes políticos.

Mas a LRF tem tido papel fundamental na busca do pretendido equilíbrio. Analisando as questões econômicas após a sua aprovação, pode-se afirmar que a primeira década dos anos 2000 no Brasil foi marcada por uma adequada relação entre receitas e despesas, embora os gastos públicos tenham crescido ano após ano, desde a promulgação da Constituição de 1988⁶ - até porque inegável que as despesas são sempre progressivas e crescentes e que políticas públicas são feitas com gastos. Se com a LRF os gastos crescerem vertiginosamente, tem-se que cresceriam mais ainda ausente essa lei. Todo cuidado é pouco quando o tema é despesa pública.

Conforme dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDES, por uma série de razões, que envolvem fatores externos, internos e o desenho de políticas públicas, a economia brasileira alcançou um crescimento médio anual próximo a 4% a.a, entre 2000 e 2011. Por conseguinte, durante esse período, também foi possível perceber uma substancial melhoria na renda e na qualidade de vida das famílias mais pobres, uma queda quase contínua da taxa de desemprego e forte expansão do crédito, ocasionando o fortalecimento do mercado interno.

Nessa linha de intelecção, uma vez que a situação econômica brasileira era favorável e promissora, inevitavelmente, seus reflexos alcançaram a arrecadação estatal, de modo que, houve o acompanhamento das receitas públicas ao bom momento que o país passava economicamente, resultando em ingresso de recursos em maior quantidade do que as despesas, explicando, assim, o *superávit financeiro*⁷.

Durante esse período, a proteção dos direitos fundamentais pôde ser realizada em maior medida, pois com o crescimento constante das receitas pode-se crescer as despesas

⁶Dado extraído do Relatório da Comissão de Constituição e Justiça ao apreciar a Proposta de Emenda à Constituição n° 55, de 2016.

⁷Conceito que explica a diferença positiva entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros.

públicas e, com isso, melhorar a vida dos cidadãos brasileiros. Política pública se faz com gastos e havendo recursos crescentes, mais que louvável o incremento de políticas distributivas de renda.

Contudo, a partir da eclosão da crise financeira internacional de 2008, cujos efeitos principais foram sentidos pelo Brasil nos anos subsequentes, notou-se que o equilíbrio fiscal começou a se deteriorar em razão da não contenção dos gastos públicos. Com uma economia abalada, a queda da receita foi inevitável. O país teve elevado empobrecimento, não apenas econômico, mas, igualmente, no aspecto civilizatório, até porque ainda não conseguiu fixar-se num norte orientativo da mudança que precisa de fato fazer. Parece que inexiste crise, que a desigualdade está reduzindo e que as medidas tomadas não são eleitoreiras, mas de elevado compromisso com a sustentabilidade fiscal do país.

No momento da queda de receita e crescimento da receita, o governo brasileiro à época, adotou a política *Keynesiana* – e nada contra essa política -, cuja marca principal é a adoção de um conjunto de medidas, que, em suma, geram aumento das despesas públicas a partir da estimulação do crédito, desonerações tributárias, pacote habitacional, redução da meta de superávit primário e liberação de várias linhas de crédito por parte dos bancos oficiais, com o objetivo de impulsionar a economia.

Todavia, os resultados esperados não ocorreram, ao passo que, perdeu-se o controle das despesas, ocasionando um *desequilíbrio fiscal* a partir de 2014, como se pode ter noção a partir do gráfico 1, posteriormente em destaque. Estes dois importantes fatores (aumento de despesas + insucesso na retomada da economia), vale frisar, reverteram a tendência de geração de superávits primários pela União em consistentes e prolongados déficits fiscais.

A partir de então, a economia não conseguiu reproduzir o que se esperava se houvesse cumprimento da LRF. É dizer, as normas referentes ao controle de gastos de pessoal, limites de endividamento, compensações para criação dos benefícios fiscais e de novas despesas, teto remuneratório, dentre outras, continuaram sendo descumpridas, não se apresentando como seguras a ponto de aplicação indistinta, dado que são afastadas em todo caso em que interesses nada republicanos aparecem. Sobre o tema, pode-se dizer que há o Direito Financeiro do amigo, quando despesas públicas diretas e indiretas são criadas em plena crise fiscal, e Direito Financeiro do inimigo, quando se nega qualquer política que envolva gasto, normas essas que são atraídas ou afastadas a depender dos interesses envolvidos.

Em decorrência da crise de 2008, houve descontrole das contas públicas, estampado no *déficit primário*⁸ a partir do ano de 2014, ainda não recuperado, e sem previsão, como se verifica do gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Resultado Primário do Governo Central – 2006 a 2016



Fonte: IBGE e Banco Central.

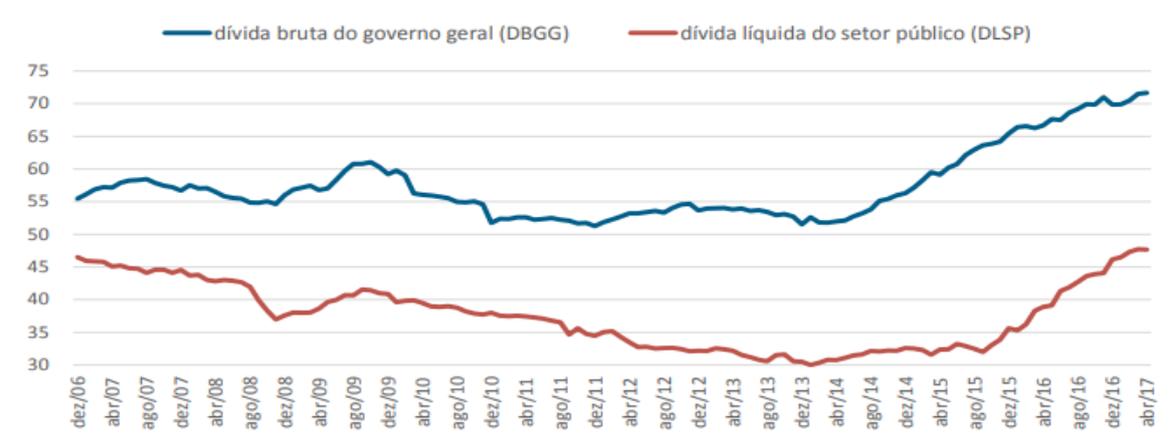
Se o Estado compromete quase toda sua receita com despesas para sua própria manutenção, e, não bastando, aumenta os gastos, tanto os indiretos, na concessão de benefícios fiscais, creditícios e financeiros, quanto os diretos, como aumento de folha de pagamento, políticas essas vistas nos últimos anos, por certo, não conseguirá administrar as despesas futuras decorrentes da dívida pública, que só aumentam, pois, se não sobra no orçamento recursos suficientes para o pagamento dos juros, estes serão somados ao valor da dívida gerando o seu crescimento, trazendo o risco da inadimplência.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da dívida pública a partir dos dois conceitos mais tradicionais utilizados no Brasil: a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Privado (DLSP), e comprovam o caminho de crescente endividamento do Estado⁹:

Gráfico 2 – Dívida Pública (% PIB)

⁸Ocorre quando a diferença entre as receitas e despesas, excluindo-se destas, as despesas e receitas oriundas de empréstimos e dos seus respectivos juros, é negativa.

⁹A (DBGG) engloba os governos federal, estadual e municipal, sem estatais e sem Banco Central. Já a (DLSP) abarca esses três níveis de governo, o Banco Central e as estatais, exclusive as instituições financeiras públicas e as grandes empresas não dependentes de transferências de recursos do governo controlador, a exemplo de Petrobras e de Eletrobras. Outra diferença marcante entre os dois conceitos é que a DBGG não desconta os ativos dos governos, enquanto na DLSP há essa dedução, com destaque para os dois grandes ativos que são as reservas internacionais geridas pelo Banco Central e os créditos do Tesouro Nacional junto ao BNDES. (Instituição Fiscal Independente, 2018).



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI

O problema não é ser devedor, mas sim, ser devedor com qualidade, e não com empréstimos tomados para despesas de manutenção do Estado (despesas correntes). E se tornará problema maior ainda se chegar a ser *inadimplente*. Se o for, ao longo do tempo a dívida aumentará, o Estado perderá credibilidade, com isso afastará investidores e, por conseguinte, não encontrará crédito para financiar programas e políticas públicas necessárias para a concretização de direitos essenciais.

Agindo como agiu, as políticas adotadas custaram ao país os selos de bom pagador, que nada mais são do que uma forma do setor privado avaliar o nível de adimplemento das obrigações contraídas pelos países e com isso realizar investimentos.

Diante desse contexto, em 15 de dezembro de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016 (famigerado teto dos gastos públicos), instituindo no país um *Novo Regime Fiscal*, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, acrescido no ADCT, artigos 106 a 114, com vigência transitória de vinte exercícios financeiros, cujo objetivo foi limitar as *despesas primárias* do governo, tais como despesas de pessoal, de manutenção, de investimento, dentre outras, nos termos do art. 107 do ADCT¹⁰, exceto algumas despesas,

¹⁰Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

(...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento);

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária

(...)

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

contidas no seu §6º, como as transferências constitucionais e os créditos extraordinários.

A principal característica do novo regime está prevista no art. 107, §1º, incisos I e II, do ADCT, que é a *fixação* das despesas globais de acordo com o montante gasto no exercício anterior corrigido pelo IPCA, ou seja, enquanto viger a referida emenda constitucional, será o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo que indicará quanto o governo poderá gastar a mais no ano seguinte.

Apenas para se ter noção, no ano de 2017, o teto de gastos foi de R\$ 1.308,6 bilhões, estabelecido a partir das despesas primárias pagas em 2016, corrigidas pelo índice de 7,2%, na forma art. 107, §1º, inciso I. Segundo estudos realizados por SANTOS (2020):

O montante de despesas executadas no período de 2017 foi de R\$ 1.258,9 bilhões, o que correspondeu a 96,2% do limite global.

[...]

Quanto ao exercício de 2018, aplicou-se a correção de 3,0% ao limite estabelecido no exercício de 2017, o que resultou num teto de gastos no valor de R\$ 1.347,9 bilhões para a União. O índice foi apurado pelo IPCA acumulado no período de julho de 2016 a junho de 2017. Já as despesas primárias pagas foram da ordem de R\$ 1.287,8 bilhões, ou 95,5% do teto. [...]

Para o exercício de 2019, atualizou-se o limite estabelecido no exercício de 2018 em 4,39%, o que resultou num teto para a execução de despesas primárias de R\$ 1.407,2 bilhões. Ao longo do exercício, a STN apurou que a União executou despesas englobadas nesse limite na ordem de R\$ 1.373,3 bilhões, ou 97,6% do limite total.

Com a limitação do crescimento das despesas, pode-se dizer que ainda em 2017, foi constatada sensível melhora do resultado primário da União, posto que o déficit primário que girava na órbita dos R\$ 154,3 bilhões de reais em 2016 fora reduzido para 95 bilhões de reais em 2019, conforme dados obtidos junto ao Tesouro Nacional. Bom ressaltar que no ano de 2019 houve receita extraordinária nos cofres da União, oriunda da cessão onerosa do pré-sal, mas o caminho de volta ao equilíbrio estava traçado.

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal ;

II - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei.

No entanto, bom salientar que regra desse nível por um período extremamente longo tem seus riscos, por conta da aparente solução simples para tema complexo. As distorções apresentadas ao longo da sua aplicação, bem como imprecisão sobre alguns gastos, têm forçado a existência de críticas de toda sorte a esta medida sobre a sua insustentabilidade. No cenário atual, o tema em pauta é o “furo do teto de gastos”, de sorte que, para evitar a sua ocorrência, mormente em tempos pandêmicos, o governo tem se valido do crédito extraordinário como escape para despesas não contempladas no aludido teto.

Mas tratou-se de medida necessária, porém não suficiente. Como bem lembra Júlio Marcelo de Oliveira, a EC. 95/2016 “*É apenas mais um instrumento, ao lado da LRF, para tentar impor uma disciplina fiscal à União, que sirva de ponto de partida para a superação da crise fiscal atual. Trata-se, portanto, de apenas um ponto de partida, não de um ponto de chegada.*” (OLIVEIRA, 2016).

Conforme noticia-se, desde o ano de 2007, as despesas com a previdência aumentaram em ritmo superior à expansão das receitas, gerando a necessidade de que outras receitas públicas fossem contingenciadas para cobrir o rombo. Conforme o documento *Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil*, emitido pelo Tesouro Nacional, no ano de 2007, o déficit com a previdência social foi de R\$ 32,2 bilhões de reais, ao passo que, no ano de 2017, esta diferença já superava os R\$ 239 bilhões de reais, aumento de aproximadamente 650% em nove anos.

Ora, carrear receitas tributárias para o custeio bilionário do déficit da previdência, é inibir qualquer investimento no curto prazo e comprometer as próximas gerações no pagamento dos déficits previdenciários usufruídos pelas gerações atuais.

Esse o contexto fiscal brasileiro pré-pandemia, em que as despesas correntes não paravam de crescer, atrelado à queda do PIB e, conseqüentemente da arrecadação, agravada ainda pelo crescimento natural do déficit da previdência. A isso, some-se a política “anticíclica”, cujos efeitos esperados não aconteceram, o que inevitavelmente alargou a dívida pública, além de trazer outros impactos de ordem econômica.

A realidade permitiu a aprovação das duas emendas importantes para a contenção da despesa e busca do equilíbrio, teto dos gastos e reforma da previdência, mas que, agora, não se apresentam como suficientes para a retirada da crise fiscal, por que passa o país na conjuntura envolvendo a pandemia, o que exigirá soluções econômicas engajadas.

2 A PANDEMIA E A SUA CONJUNTURA

Considerado o ano mais desafiador da década, 2020 surgiu com a surpreendente crise sanitária que viera a afetar todo planeta. Em meses, expectativas de mudanças para a década tiveram que se tornar realidade imediata.

Com o mundo inteiro assolado pelo vírus da Covid-19, se deu início ao desafio mais candente: o controle do orçamento público. Precisou-se com urgência definir estratégias e metas para enfrentamento de um inimigo até então desconhecido, seja quanto aos seus custos, seja quanto aos impactos na receita.

E o planejamento orçamentário? Perguntou-se. Questionamentos semelhantes não pararam de surgir, bem como a necessidade emergente de manter a população informada e a salvo da enfermidade, razões que direcionaram uma revisitação do papel do Estado nas sociedades modernas.

O Brasil, que passava por uma instabilidade na relação entre receitas e despesas, consubstanciada na recente Política Anticíclica implantada, percebeu uma latência maior nas contas públicas com a manifesta Pandemia da Covid-19, encontrando desafios nos limites orçamentários constitucionalmente previstos, a exemplo da regra de ouro, dentre outros que dizem respeito à sustentabilidade da dívida.

Por esta razão, diversas normas foram aprovadas para atender aos reclamos sociais na sua íntima relação com o orçamento público.

2.1 A regra de ouro na pandemia

A Constituição Federal Brasileira preocupou-se em prever limitações de endividamento público no que se refere as despesas de capital, notadamente direcionando fundamentos essenciais para o cumprimento de um equilíbrio financeiro. Permitiu o

endividamento, mas com certa parcimônia e com foco na qualidade do gasto fruto do empréstimo. Nas palavras de Stein (1871, p. 666, *Apud*, LOCHAGIN, Gabriel, 2017, p. 565), “um Estado sem dívida ou faz muito pouco pelo seu futuro, ou exige demais do seu presente”.

Portanto, nada demais que um Estado seja devedor, mas que o seja na trilha das normas de equilíbrio previstas na legislação do país, dentro de um limite aceitável para os credores.

Vedar que se contraia dívidas para pagamento de despesas correntes, salvo algumas exceções expressas, foi medida intencional da Constituição, impedindo o uso desenfreado de operações de crédito, promovendo automaticamente um jogo entre receitas e despesas a ser seguido pelos gestores de modo que fiquem dentro de uma estrutura orçamentária equilibrada que não venha a comprometer gerações futuras.

E há todo um cipoal normativo com busca do esperado equilíbrio. Assim, quando a Constituição menciona que os benefícios da seguridade social, por exemplo, devem ser acompanhados da correspondente fonte de custeio (art. 195, § 5º), ou quando autoriza o Senado a estabelecer limites de endividamento dos entes federativos (art. 52, VI, VII e IX), nota-se claro compromisso com o equilíbrio orçamentário. Igualmente, quando no art. 167, inciso III, a CF veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital ...”, ela propõe o equilíbrio, a fim de que não sejam realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida.

Por sua vez, quando a Constituição Federal proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, nos termos do art. 167, II, revela-se claro compromisso com o equilíbrio do orçamento, tendo em vista que efetivar despesa sem o seu respectivo crédito orçamentário é nitidamente comprometer recursos que sequer existem na previsão orçamentária.

Igualmente, quando a LRF determina requisitos rígidos para a criação de despesas, nos artigos 16 e 17, e quando o art. 24 impõe a existência de recursos para os benefícios da seguridade social, visam ao equilíbrio fiscal, conforme própria dicção do STF no julgamento da ADI 2238/DF, julgada em 24.06.2020: “Os arts. 17 e 24 representam atenção ao Equilíbrio Fiscal. A rigidez e a permanência das despesas obrigatórias de caráter continuado as tornam fenômeno financeiro público diferenciado, devendo ser consideradas de modo destacado pelos

instrumentos de planejamento estatal. A internalização de medidas compensatórias, conforme enunciadas pelo art. 17 e 24 da LRF, no processo legislativo é parte de projeto de amadurecimento fiscal do Estado, de superação da cultura do desaviso e da inconsequência fiscal, administrativa e gerencial. A prudência fiscal é um objetivo expressamente consagrado pelo art. 165, § 2º, da Constituição Federal”.

A questão do equilíbrio orçamentário faz parte da própria concepção de orçamento, visto que, do ponto de vista clássico, ter equilíbrio nas finanças públicas era a regra de ouro, muito embora a crise de 1929 levou dito princípio a ser repensado. Por esta razão, o equilíbrio não está mais jungido à premissa de que só pode haver gasto na proporção da receita, mas que pode haver gasto até maior do que a receita, desde que os empréstimos realizados e os investimentos feitos permitam haver capacidade de pagamento da dívida, sua amortização ou seus juros, dentro de uma realidade particular de cada Estado.

Ocorre que com a inesperada pandemia da Covid-19, o Estado, no entanto, teve que desesperadamente recorrer às operações de crédito para realização das mais variadas despesas que surgiram, mormente para socorrer os desvalidos, sendo sempre o aumento do endividamento a saída para toda situação.

Como visto, para enfrentar situações complexas, o artigo 167, III, da CF trouxe uma exceção à regra de ouro, qual seja, a possibilidade de abertura de créditos especiais com *finalidade precisa*, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal foi a circunstância no ano de 2020, que a mencionada exceção ao limite de endividamento proporcionou a continuidade de programas e até mesmo a criação de outros, a exemplo do Auxílio Emergencial.

Diante da imprevisível situação que o orçamento se encontrou, recorreu-se a operações de crédito para suprir as demandas sociais que surgiram e que estavam por vir, mormente porque o orçamento não esperava o surgimento de tantas despesas e tampouco a escassez na receita naquele ano.

Nesse sentido é que a pandemia forçou revisitação do equilíbrio orçamentário, com aumento considerável no endividamento em áreas sem relação com investimentos, com nobres justificativas sociais e econômicas, que endividaram ainda mais o Estado, mas proporcionaram criação de programas sociais e econômicos que socorreram os que mais precisaram.

Um regime temporário de gastos foi estabelecido, mas revelou-se insuficiente para

os problemas futuros que se descortinam, não restando alternativa a não ser o foco na forma de tornar a dívida pública sustentável.

2.2 Regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações

A Constituição Federal de 1988 é a responsável por introduzir no ordenamento jurídico nacional o chamado *Regime Fiscal Ordinário*, que consubstancia-se no conjunto de normas que regulamentam a atividade financeira do Estado hodiernamente, em situações de normalidade, ou seja, o conglomerado de normas que em regra deverão ser observadas pelos gestores públicos a fim de que haja, dentre outras coisas, equilíbrio entre receitas e despesas. Como grande exemplo, temos a regra de ouro, materializada no art. 167, inciso III, da CF/88.

Referido regime não é composto apenas das normas constitucionais, mas também, de leis complementares, eis que são os instrumentos normativos por excelência do federalismo, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que por sua vez, contém vários dispositivos a impor uma gestão fiscal responsável.

Nesse diapasão, o Regime Fiscal Extraordinário foi instituído por meio da Emenda Constitucional n° 106, de 7 de maio de 2020, bem como, pela promulgação da Lei Complementar n° 173, de 27 de maio de 2020, que alterou dispositivos da LC n° 101/2000, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020.

Aludido regime excepcional pressupõe o *estado de calamidade pública*, que por sua vez, encontra guarida no art. 65 da LRF, e foi reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n° 06/2020¹¹. Enquanto perdurou essa situação, os entes federados estiveram dispensados do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previsto no art. 9º, nos termos do art. 65, inciso II, da LRF, e dispensados os limites, condições e demais

¹¹Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n° 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n° 93, de 18 de março de 2020.

restrições para a contratação de operações de crédito (art. 65, §1º, inciso I, “a”), dentre outras dispensas, previstas no dispositivo em questão.

Trata-se de regime criado exclusivamente para proporcionar à União, e por simetria, Estados, Municípios e o Distrito Federal, a tomada de medidas no enfrentamento ao vírus, cuja urgência não for compatível com o regime regular, não significando, portanto, uma mitigação para gastos de qualquer modo, bem como, em outras áreas, conforme o art. 1º da EC nº 106/2020. Vejamos:

Art. 1º *Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional.*

O art. 2º, por sua vez, autorizou a adoção de processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras, flexibilizando, assim, institutos do Direito Administrativo, como o concurso público e a licitação, cujo procedimento é marcado por conjunto rigoroso de etapas a resultar na *“melhor contratação para o poder público”*. Neste caso, visando a contratação imediata de médicos, enfermeiros, insumos, aparelhos e estruturas para reforçar o sistema de saúde e preservar vidas, andou bem o legislador ao realizar tal dispensa.

O art. 4º, em suma, dispensou a observância da regra de ouro, enquanto perdurar a calamidade pública. Contudo, na forma do parágrafo único, o Ministério da Economia esteve obrigado a publicar relatório com os valores e custos das operações de crédito a cada 30 (trinta) dias, evidentemente, como forma de monitorar o endividamento público. No ponto, foi infeliz a não prorrogação da Calamidade Pública pelo Congresso, dado que passou o governo a se valer de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, como se a despesa do exercício de 2021 não fosse previsível, o que se sabe inverídico, dado que a continuidade da pandemia era totalmente previsível quando da aprovação da LOA para 2021.

Por outro lado, a LC nº 173/2020, em síntese, trouxe um conjunto de medidas em que a União buscou disponibilizar o maior número de recursos financeiros possível aos demais entes da federação, seja através de suspensão do pagamento de dívidas junto à própria União, sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, ou, por meio de entrega de recursos, na forma de auxílio financeiro, que conforme dados do Tesouro Nacional, atingiram ao todo o

montante de R\$ 78,25 bilhões de reais. Em contrapartida, vedou-se a realização de atos que implicassem em aumento de despesa até 31 de dezembro de 2021, consoante o art. 8º.

Para mais, a EC n° 109 (PEC Emergencial), de 15 de março de 2021, acresceu ao Regime Fiscal Extraordinário, notadamente os arts. 167-B até o art. 167-G, inovando ao inserir no texto constitucional, de forma permanente, um conjunto de regras fiscais, orçamentárias, dentre outras, para o enfrentamento de situações de calamidade pública decretada em nível nacional, alargando ainda mais a *Constituição Financeira*¹², e complementando, assim, o que já estabelecia a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa linha de racioncínio, com a Emenda Constitucional n° 109, o Brasil passou a contar com um Regime Fiscal Extraordinário já previsto no seu *texto maior*, devendo entrar em vigor sempre que houver calamidade pública nacional reconhecida, diferentemente da EC n° 106/2020, cuja duração é temporária e seu alcance restringe-se a pandemia.

Para Felipe Salto, Diretor Executivo do Instituto Fiscal Independente (IFI), dentro da referida emenda, buscou-se aprofundar o teto de gastos criados com a EC n° 95/2016, posto que, foi veiculada uma série de normas para *contenção* de gastos públicos, a exemplo do previsto do art. 167-A, cujo teor *nada tem a ver* com situação de calamidade, bem como, impor restrições aos entes públicos quando a relação entre despesas e receitas correntes superarem 95% (noventa e cinco por cento). (SALTO, 2021)

Diversas normas foram criadas em virtude da pandemia, algumas temporárias, outras definitivas no corpo da Constituição, a revelar o quanto as normas financeiras precisam estar em debate para que as prioridades constitucionais orçamentárias, em tempos de escassez, sejam minimamente obedecidas. Uma delas chama a atenção que a previsão da sustentabilidade nas contas públicas, introduzida pela EC n° 109/21.

Seu estudo é importante porque o equilíbrio fiscal, que não é um fim em si mesmo, deve ceder quando se está diante de situações como a causada pela pandemia, que necessitou endividar o Estado com programas emergenciais, com vistas à efetivação dos fundamentos e dos objetivos constitucionais.

¹²Segundo Heleno Taveira Torres, “A Constituição Financeira consiste na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios fundamentais, as competências e os valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas, gestão do patrimônio estatal e controles internos e externos, bem como ela intervenção do Estado, na relação com as Constituições Econômica ou Social.” (TORRES, p. 75).

2.3 Auxílio emergencial: necessidade de rigor fiscal x combate à pobreza

Enuncia o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades regionais e sociais. Contudo, embora se trate de promessa finalística a ser concretizada principalmente por meio de políticas públicas voltadas para a educação e geração de emprego, o contexto pandêmico impôs a necessidade do país adotar a curto prazo, verdadeira política de transferência de renda para a população mais vulnerável, a fim de resguardar a subsistência desta, diante do cerceamento das atividades econômicas.

Havia a política de transferência conhecida como Bolsa Família¹³, mas que, no contexto pandêmico, não se apresentou como suficiente para o fim de alcançar outros tantos milhões de brasileiros desamparados com a escassez da renda e do trabalho.

Nesse sentido, consoante dados do Tesouro Nacional, até o mês de julho de 2021, foram gastos R\$ 592,7 bilhões de reais pela União no combate à Covid-19, dos quais, R\$ 328 bilhões foram destinados ao pagamento do *Auxílio Emergencial*, criado pela Lei nº 13.982/20, com intuito de fornecer proteção social aos trabalhadores informais e as famílias de baixa renda¹⁴.

Ainda segundo o painel de monitoramento do tesouro, do valor gasto com o auxílio, cerca de R\$ 193 bilhões de reais tiveram como fonte a emissão de títulos públicos, ou seja, mais da metade dos recursos empregados para o pagamento do benefício são oriundos de empréstimos públicos, o que faz crescer a dívida pública brasileira.

Diante disso, exsurge relevante debate tomando-se em conta o endividamento

¹³O Brasil possui muitos programas de emprego e assistência social (Bolsa Família, Salário-Família, Abono Salarial, BPC, aposentadorias rurais, dentre outros), mas sua coordenação é insuficiente, o que gera duplicidade e despesas regressivas. O sistema brasileiro de proteção social favorece os idosos, que recebem altos benefícios *per capita* por meio de vários programas previdenciários. Os gastos gerais do Brasil com programas de assistência social, que equivalem a 1,5% do PIB, encontram-se alinhados aos de países pares. Essa foi a constatação do Grupo Banco Mundial, num levantamento chamado “Um Ajuste Justo”.

¹⁴O programa Bolsa Família, até o ano de 2018, constituía na maior rede de proteção para os pobres não idosos, principalmente as famílias com crianças. As despesas com o Bolsa Família aproximam-se de 0,45% do PIB, o que é relativamente baixo, considerando que o programa beneficia quase 14 milhões de famílias, ou cerca de 40 milhões de pessoas. (in “Um Ajuste Justo”, p. 91)

estatal para a promoção dessa importante medida, e o necessário rigor fiscal, que embora mitigado pelo Regime Extraordinário Fiscal, não pode ser completamente afastado, afinal, como aponta Ricardo Lobo Torres (2009, p. 105), é inegável que o endividamento excessivo repercute sobre o futuro, transferindo a carga para outra geração, já que o empréstimo público configura-se, em concreto, como antecipação de receita tributária futura.

Como se nota, a exigência de *rigor fiscal* não existe como um fim em si mesmo, pois, não é da vontade do gestor público fazer *escolhas trágicas*¹⁵ sempre em desfavor da camada mais pobre da população, mas sim, uma imposição que decorre da realidade social nua e crua, uma vez que os recursos públicos são escassos e muitas são as necessidades da população. Por vezes ocorrem restrições aos mais necessitados com a aparente proteção de agendas coletivas, mas para isso os órgãos de fiscalização e o Poder Judiciário devem ficar atentos a fim de evitarem omissões de gastos em áreas sensíveis, ao arrepio do ordenamento jurídico¹⁶.

Momentos de escassez devem revelar, mais ainda, as prioridades públicas e para quem serve o orçamento, se às categorias privilegiadas que possuem acesso privilegiado aos poucos recursos existentes, ou aos milhares de brasileiros que diariamente precisam de saúde e educação, corridas por políticas que por vezes não as protegem. A prioridade orçamental foi definida na Constituição, mas parece que a asfixia de recursos estatal ainda revela pequena proteção na distribuição de recursos.

Nesse contexto, o equilíbrio fiscal, embora não menos importante, deve ser sopesado diante do risco de retrocesso das condições de vida da população. Se por um lado, a disciplina na gestão fiscal ou, simplesmente, o equilíbrio fiscal, é considerada pela LRF uma *condição necessária para assegurar a estabilidade econômica e favorecer a retomada do desenvolvimento sustentável*, e por outro, o equilíbrio fiscal *não se trata de uma equação matemática cujo resultado encontra sempre o mesmo valor de receitas e despesas e uma diferença numérica exata, sempre igual a zero, indicando o perfeito equilíbrio* (ABRAHAM, 2018). Mais que isso, o equilíbrio fiscal deve ser sensível aos efeitos sociais, econômicos e sanitários da doença, não apenas no exercício de 2020, mas também a médio prazo, a fim de

¹⁵Expressão comum que significa a ausência de recursos suficientes para a satisfação de todas as necessidades públicas plenamente. Algumas necessidades tragicamente não são atendidas.

¹⁶Os recentes casos envolvendo o chamado “Tratoração do governo” (PIRES, 2021); proposta de distribuição de absorventes (SENADO, 2021); suspensão do orçamento secreto (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2021), revelam o quanto a mídia e os órgãos de controle estão atentos às prioridades de gastos do Governo.

que a recuperação da economia se dê alinhada à permissão de condições dignas na vida em sociedade.

E aqui a distinção entre “equilíbrio fiscal” e “sustentabilidade fiscal”, termos pouco estudados pela doutrina nacional. Sobre o tema, alerta Fernando Facury Scaff (2014) ao tratar do *caráter intergeracional da sustentabilidade financeira*, que a responsabilidade na condução dos gastos públicos não pressupõe sempre o equilíbrio entre receitas e despesas, pois o rigor fiscal não é afastado em déficits momentâneos no orçamento público. Explica que:

Sustentabilidade financeira é um conceito mais amplo que *equilíbrio orçamentário*, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra *sustentabilidade financeira* é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo mesmo haver *deficits públicos* periódicos visando alcançar certas metas sociais, e obter o necessário *equilíbrio orçamentário*, dentro do período de tempo estabelecido. (SCAFF, 2014, p. 40)

Vale dizer, se em dado momento a despesa de um Estado for superior a sua receita, desde que esse déficit seja consequência do atingimento de determinado fim social, e que esse gasto tenha sido planejado para que dentro de um período de tempo determinado, seja recuperado, alcançando-se o equilíbrio orçamentário novamente, *não há que se falar em irresponsabilidade fiscal*, porque as gerações presentes foram protegidas (e tinha de sê-los), e as gerações futuras serão sacrificadas em menor grau.

Nota-se, portanto, que diferença entre equilíbrio fiscal e sustentabilidade financeira é marcada pelo fator *tempo*. Enquanto o equilíbrio é instrumento, pois pressupõe um conjunto de medidas a resultar em uma adequada relação entre receitas e despesas, observados os parâmetros fornecidos pela LRF e pela Constituição Federal, a sustentabilidade é a admissão temporária de desequilíbrios a fim de que as prioridades alocativas não sejam cedidas às pressões que capturam os poucos recursos públicos a gastos insensíveis à dignidade da pessoa humana, provocando verdadeiro *apartheid* fiscal, que aumenta o Estado, para quem não precisa, e reduz-lhe o tamanho, para quem tem fome, não apenas de comida, mas sobretudo de civilidade democrática orçamentária.

O Auxílio Emergencial, embora tenha causado franco desequilíbrio fiscal, inclusive ao valer-se de fonte de receita que, a priori, só poderia se destinar às *despesas de capital*, foi medida acertada. À luz do frio equilíbrio fiscal, e por não constituir gasto com investimento, em tese, o governo brasileiro não estaria agindo adequadamente ao realizar pagamentos do referido programa. No entanto, num cotejo entre princípios que, como feixes normativos,

aplicam-se num grau de ponderação, tem-se que o equilíbrio sempre deverá ceder, não para gastos como as renúncias fiscais, aumento de privilégios a categorias específicas de pessoas, sonegações premiadas com Refis, securitização da dívida ativa, emendas do Relator, dentre outras iniquidades, mas para proteger a redução das desigualdades.

Ora, se há mais demandas sociais constitucionalmente protegidas, que a capacidade financeira do Estado na sua pronta solução, não resta alternativa que não a escolha de prioridades que revelem o desiderato constitucional dos gastos.

Nesse sentido, a EC n. 109/21 trouxe diversos artigos com proteção à sustentabilidade da dívida, determinando, dentre eles, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição” (Art. 164-A da CF/88). Para além disso, afirmou que “A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.” (Parágrafo único do art. 164-A da CF/88)

Acresceu também mais um conteúdo à Lei de Diretrizes Orçamentárias, de sorte que, anualmente, deverá estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública.

Portanto, não há qualquer mal em si na dívida do Estado, desde que a mesma ocorra com o fito de proteger as prioridades constitucionais. E de lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, I, “a”) é clara em não impedir a existência de déficits públicos, ou desequilíbrios orçamentais. Exige, como contraponto, que haja metas fiscais. Tais metas podem ser inclusive deficitárias, mas devem estar explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na respectiva Lei Orçamentária Anual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura dada pela Constituição de 1988 ao tema do equilíbrio financeiro e, recentemente à sustentabilidade da dívida pública, reclama nova direção ao orçamento público, que não pode ficar alheio aos fins constitucionais, uma vez que estes se tornam fins do próprio

Estado, que, por sua vez, deve buscar a sua efetivação. A leitura do artigo 1º da CF/88, que informa os fundamentos da República Federativa do Brasil, conjugado com o seu art. 3º, que determina os seus objetivos, revela que se tratam de normas com efetividade reclamada no Estado Democrático de Direito, para o qual o orçamento público não é mero instrumento do seu alcance, senão o tema central do seu estudo.

Logo, o fundamento constitucional na dignidade da pessoa humana, o objetivo fulcral de erradicação da pobreza e da marginalização, o fim de redução de desigualdades, a proteção da educação com percentuais mínimos de aplicação da receita, a defesa da saúde como prioridade e vinculação orçamentária, o acesso à justiça de modo gratuito para os desvalidos, a intervenção estatal em hipóteses pré-definidas, a escolha do modelo de financiamento do Estado de acordo com a capacidade econômica dos envolvidos, dentre tantos outros temas dispostos na Constituição, só é possível através da prestação de serviços públicos, da distribuição gratuita de bens, de políticas redistributivas de renda, com destaque para o Auxílio Emergencial no contexto da Covid-19, o que coloca o orçamento público no centro de atenção da complexa atividade conciliatória entre limites de receita, escolhas de gastos e prioridades constitucionais.

O seu caráter meramente instrumental cede diante da sua finalidade que é cumprir os fins e os valores constitucionais¹⁷. Pode servir de instrumento em alguma situação específica, mas no seu conjunto não é ele apenas instrumental. E aqui calha o estudo da sustentabilidade financeira, como instrumento que permite tolerar déficits de curto prazo, mas com a existência de políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis estáveis e, com isso, mitigar eventuais problemas das futuras gerações.

Por esta razão, afirma-se que o equilíbrio orçamentário não pode ser um fim em si mesmo. Depende ele mais da conjuntura econômica e menos de aspectos jurídicos. Ele é parâmetro com vistas a atrair a responsabilidade no gasto público e, com isso, evitar políticas desastrosas e sem compromisso com a sua sustentabilidade. Até porque o foco de atenção e proteção de todo os gastos públicos é sempre o homem e não o equilíbrio entre receita e despesa. Na proteção do indivíduo, e com vistas a evitar o retrocesso social, tolera-se o orçamento deficitário, mas sempre buscando uma gestão eficiente e responsável com vistas ao retorno do equilíbrio sempre almejado.

¹⁷Rezam o art. 5º da CRFB/88, inciso XLI: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”; “§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” e “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

A atividade financeira do Estado brasileiro passou por significativas modificações nos últimos cinco anos com vistas à recuperar o equilíbrio fiscal, e aparentemente o Brasil trilhava esse caminho. Contudo, a pandemia de Covid-19 suspendeu momentaneamente os voos mais altos que o governo almejava no que tange a condução da política fiscal, face a necessidade de realizar despesas para combater o vírus e atender os mais desvalidos, dificultando o cenário fiscal de um país em processo de recuperação.

Destarte, se a sustentabilidade financeira apresentava-se no cenário brasileiro pré-pandemia como uma solução para o futuro, política futura opcional, ou, um ideal de condução do gasto público a ser seguido e otimizado com maior vigor após o fim do processo de recuperação fiscal iniciado como a emenda do teto de gastos, com a pandemia de Covid-19, a sustentabilidade financeira torna-se caminho indispensável ao futuro do país e das atuais e próximas gerações, independente das concepções pessoais de política fiscal daqueles que estiverem, nos próximos anos, ocupando cargos no Poder Legislativo e Poder Executivo, porque é instrumento capaz de viabilizar gastos públicos, satisfazer necessidades públicas e concretizar direitos fundamentais, sem, contudo, comprometer a saúde financeira do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ABRAHAM, Marcus. Protagonismo constitucional do Direito Financeiro: Um breve caminho pelas alterações constitucionais em matéria de finanças públicas. **Jota/Coluna Fiscal**, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/protagonismo-constitucional-do-direito-financeiro-17062021>>. Acesso em: 19 de ago. de 2021.

Agora é fato: Brasil não tem mais nenhum selo de “bom pagador”. **Reag Investimentos**, 2015. Disponível em: <<https://reag.com.br/agora-e-fato-brasil-nao-tem-mais-nenhum-selo-de-bom-pagador/>>. Acesso em: 08 de ago. de 2021.

Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil. **Secretaria do Tesouro Nacional**, 2017. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26>>. Acesso em: 11 de ago. de 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: . Acesso em: 05 de ago. de

2021.

_____. Decreto Legislativo nº 06, de 2000. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Compelmentar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm> Acesso em: 04 de ago. de 2021.

_____. Lei nº 101/2000, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 04 de ago. de 2021.

_____. Lei nº 173/2020, de 27 de maio de 2000. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm> Acesso em: 05 de ago. de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2238 DF. Plenário. Relator, Min. Ilmar Galvão. Dje 31.08.2001.

Bolsonaro veta distribuição de absorventes a estudantes e pessoas pobres. **Senado Notícias**, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/07/bolsonaro-veta-distribuicao-de-absorventes-a-estudantes-e-mulheres-pobres>>. Acesso em: 20 de nov. de 2021.

COSTA, Pedro Henrique. Felipe Salto explica efeitos da Emenda 109, a PEC. **Senado Notícias**, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/03/felipe-salto-explica-efeitos-da-emenda-109-a-pec-emergencial>>. Acesso em: 27 de out. de 2021

CRUZ, Adriana Inhudes Gonçalves da Cruz, et al. A economia brasileira: conquistas dos últimos 10 anos e perspectivas para o futuro. **BNDS**, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/961/1/A%20economia%20brasileira-conquistas%20dos%20ultimos%20dez%20anos%20_P-final_BD.pdf>. Acesso em: 28 de out. de 2021.

Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>>. Acesso em 08 de ago. de 2021.

Estudo Técnico nº 35/2020. Efeitos da Reforma da Previdência (EC 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016): proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados**, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos>. Acesso em: 11 de ago. de 2021.

MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Aspectos gerais do regime fiscal extraordinário – Considerações a respeito das EC 106 e 107 e da LC 173/20. **Migalhas**, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332584/aspectos-gerais-do-regime-fiscal-extraordinario---consideracoes-a-respeito-das-ec-106-e-107-e-da-lc-173-20>>. Acesso em: 17 de ago. de 2021.

Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>. Acesso em: 18 de ago. de 2021.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O que há de bom na proposta do novo regime fiscal?. **Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-22/contas>>

vista-bom-proposta-regime-fiscal#:~:text=O%20principal%20ponto%20positivo%20dessa,escassos%20recursos%20arrecadados%20da%20sociedade>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. COVID e suas consequências no direito financeiro. Que fazer? **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico (RFDFE)**. Belo Horizonte, ano 10, n. 18, set. 2020/ fev. 2021.

Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a (PEC) nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na **Câmara dos Deputados**), do Poder Executivo, *que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3877596&ts=1627939311592&disposition=inline>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

PIRES, Breno. “Tratoração” recebeu verbas públicas destinadas por 30 parlamentares. **ESTADÃO**, 2021. Disponível em:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tratoracao-recebeu-verbas-publicas-destinadas-por-30-parlamentares,70003878213>>. Acesso em: 20 de nov.de 2021.

Resultado do Tesouro Nacional (RTN) – conteúdos relacionados. – Estatísticas Fiscais e Planejamento. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn-conteudos-relacionados>>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**. UNIOESTE, v.1, n.1, 2014. Disponível em: < <https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046>> Acesso em: 01 de nov. de 2021.

STEIN, L. *Lerbuch der Finanzwissenschaft*. 2 ed. Leipzig: Brockhaus, 1871. *Apud* LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana Oliveria. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. **Revista Justiça Do Direito**, Passo Fundo/RS, v. 31, n. 3, 559-584, 2017. Disponível em:<<https://doi.org/10.5335/rjd.v31i3.7403>>.Acesso em: 08 de ago. de 2021.

Supremo Tribunal Federal decide pela suspensão do ‘orçamento secreto’. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-09/supremo-forma-maioria-suspensao-orcamento-secreto>>. Acesso em: 20 de nov. de 2021.

The World Bank. Um Ajuste justo – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. **The World Bank**, 2017. Disponível em:<<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso em: 01 de nov. de 2021.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.