



## **SITUAÇÕES DE CRISE E O DIREITO FINANCEIRO: UM ESTUDO SOBRE O IMPACTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA**

*Gutemberg Morais Serrano<sup>1</sup>*

*Luan Augusto de Lima<sup>2</sup>*

### **RESUMO**

O Ciclo Orçamentário corresponde ao período em que se elabora, discute, aprova, executa e controla as leis orçamentárias, que são algumas das materialmente mais importantes do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição, pois são as que mais influenciam o destino da coletividade. Nesse contexto, situações de crise podem ocorrer, como a recente pandemia do SARSCoV- 2. Assim, importa verificar os seus impactos no ciclo em estudo, analisando seus efeitos, bem como responder se as ferramentas oferecidas pelo direito financeiro, que conduzem o ciclo, estão sendo suficientes para enfrentar o quadro e amenizar suas consequências.

**Palavras-chave:** Direito. Financeiro. Ciclo orçamentário. Pandemia.

## **1 INTRODUÇÃO**

Inicialmente, cabe destacar que o ciclo ou processo orçamentário corresponde ao

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

período em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até sua apreciação final. Assim, é um rito legalmente estabelecido, envolvendo as seguintes etapas, que se repetem periodicamente: (a) elaboração da proposta e do projeto de lei orçamentária anual; (b) discussão, votação e aprovação dessa norma; (c) execução orçamentária e financeira; e (d) controle e avaliação da fase anterior.

Habitualmente, na descrição de qualquer processo, haverá sempre algo de arbitrário na escolha do número e na denominação das etapas. No caso do ciclo orçamentário, as quatro fases citadas compõem o conjunto típico dos manuais e textos dessa área de estudo. Na realidade, o primeiro tratado escrito sobre o tema foi “*Le budget*”, de René Stourm em 1889, o qual já organizava esse procedimento da forma tradicional: preparação, voto, execução e controle.

Dessa maneira, esse processo consiste numa série de fatos orçamentários que se sucedem, iniciando-se com a necessidade de determinado recurso, plenamente justificada, até sua correta aplicação e posterior fiscalização. Logo, o ciclo orçamentário ultrapassa o exercício financeiro que, no Brasil, coincide com o ano civil, uma vez que a etapa de controle ocorre posteriormente.

Nesse contexto, o direito financeiro, com suas normas e princípios da Constituição Financeira e da legislação infraconstitucional, entra como fio condutor do ciclo orçamentário em todas as suas etapas, integrando os sistemas de planejamento, de execução e de controle do orçamento público.

Sob esse pano de fundo, situações de crise podem ocorrer, como a recente pandemia do coronavírus, devendo as ferramentas do Direito Financeiro, no contexto do planejamento orçamentário, estarem prontas para amenizar suas consequências, sem perder de vista o ciclo benigno de alimentação que harmoniza planejamento, execução e controle.

Ademais, a pandemia em questão teve proporções globais, influenciando negativamente a economia, assolando vidas e desacelerando a produção e o consumo devido às medidas de isolamento social, como as restrições de abertura de estabelecimentos comerciais e a limitação de circulação de pessoas.

No Brasil, constata-se um elevado esforço dos entes federados, no âmbito de suas competências e possibilidades, para enfrentar a crise, considerada como calamidade pública, tendo em vista se tratar de uma circunstância extraordinária provocada por desastre natural que causou sérios danos, inclusive à saúde e à vida das pessoas.

Em situações como essa, o gestor público vê-se pressionado a aumentar as despesas para amenizar as consequências da pandemia, especialmente nas áreas de saúde, social e

econômica, ao mesmo tempo em que há queda na arrecadação. Com efeito, isso impactou fortemente a estimativa de receitas e a fixação de despesas para o ano de 2021, realizadas na etapa de planejamento do ciclo orçamentário em 2020. Por outro lado, o aumento de despesas encontra limites nos princípios do equilíbrio orçamentário e da equidade entre as gerações, bem como no teto de gastos públicos.

Na verdade, o princípio do equilíbrio orçamentário já estava sendo cumprido apenas formalmente em 2020, isto é, as receitas públicas estavam equilibrando as despesas no balanço orçamentário apenas no tocante a operações de crédito. Na prática, porém, não estava sendo observado equilíbrio do ponto de vista material, uma vez que a meta fiscal, estabelecida ainda em 2019, já era déficit primário de 124,1 bilhões de reais, o que significa que as despesas primárias já estavam ultrapassando as receitas primárias neste montante. Com a pandemia, até o encerramento do quinto bimestre (novembro de 2020), já se acumulava no ano déficit de R\$ 699,1 bilhões<sup>3</sup>.

Nesse contexto, espera-se que o ciclo orçamentário tenha sofrido alterações, com possíveis efeitos no planejamento, passando pela execução, até a etapa do controle. Assim, o estudo deste tema se mostra relevante, na medida em que busca verificar os impactos das situações de crise, em especial a atual, no processo que elabora, forma, executa e controla a Lei Orçamentária, já considerada pelo Supremo Tribunal Federal como a lei materialmente mais importante depois da Constituição, porque é a que mais influencia o destino da coletividade. Além disso, esse trabalho busca responder se as ferramentas oferecidas pelo Direito Financeiro que conduzem esse ciclo estão sendo suficientes para enfrentar cenários como esse e para amenizar suas consequências.

## **2 PLANEJAMENTO E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA**

Inicialmente, a Constituição indica o rito que deverá ser seguido para o planejamento e elaboração da proposta orçamentária no âmbito federal, o qual, por sua vez, pelo princípio da simetria das normas constitucionais, também será aplicado nas esferas estadual, municipal e distrital (ABRAHAM, 2018, p. 352). Ainda, de acordo com o art. 165 da Constituição, a

---

<sup>3</sup> IFI – Instituição Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 48*. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48\\_JAN2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48_JAN2021.pdf)>. Acesso em 22 jan. 2021.

proposta sob análise é de iniciativa do Poder Executivo, sendo ela privativa e indelegável, segundo seu art. 84, inc. XXIII, c/c o art. 61, §1º, inc. II, b)<sup>4</sup>.

Normalmente, a apresentação de um projeto de lei ao Poder Legislativo é facultada ao titular da iniciativa, ou seja, este defende a proposta conforme sua vontade, mérito e oportunidade. Contudo, em caráter excepcional, alguns projetos podem se submeter a exigências constitucionais ou legais que determinem períodos para que seja exercida tal iniciativa, tornando-a obrigatória. Nesses momentos, considera-se a iniciativa como vinculada, que é o caso dos projetos de leis orçamentárias. Com efeito, a elaboração dessas normas se configura um verdadeiro dever para o Executivo, de modo que sua omissão constitui crime de responsabilidade, conforme o art. 85, inc. VI da Constituição, além das legislações aplicáveis, seja a Lei n.º 1.079/50, para presidente e governador, seja o Decreto-Lei n.º 201/67, para prefeito.

Ademais, vale ressaltar que, embora a iniciativa seja do Poder Executivo, cabe ao Poder Legislativo, ao Judiciário e às demais entidades dotadas de autonomia financeira (como o Ministério Público e a Defensoria Pública) elaborar suas propostas, enviando-as ao Poder Executivo, que fará a consolidação, realizará ajustes necessários e encaminhará o projeto de lei para o Poder Legislativo. Para isso, dispõe o art. 12, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>, que o Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Desta maneira, se esses órgãos não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados, conforme consta no §2º do art. 99 da Constituição. Por fim, o Poder Executivo, por meio do órgão central de planejamento, consolida as propostas dos demais Poderes, formando o projeto de lei, que será encaminhado ao Legislativo.

Nesse contexto de planejamento e elaboração da proposta orçamentária, como advento

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2021.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei Complementar no 101/200 – Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

da pandemia do SARS-CoV-2, o Poder Executivo é pressionado por um lado para aumentar a fixação das despesas públicas com o fito de reduzir as consequências da pandemia nas áreas da saúde e social, bem como de diminuir os impactos da recessão econômica, ao passo em que há diminuição das receitas. Por outro ângulo, este aumento de despesas encontra limites nos princípios do equilíbrio orçamentário e da equidade entre as gerações, que integram o direito financeiro, bem como no teto de gastos públicos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, temas que serão tratados a seguir.

### **3 PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO**

Para mais, embora não seja o foco deste trabalho se aprofundar na temática dos princípios jurídicos, uma vez que este tema é afeto à Teoria Geral do Direito e à Filosofia do Direito, faz-se necessário apresentar seus conceitos fundamentais para compreender a discussão sobre os princípios do equilíbrio orçamentário e da equidade entre as gerações que se seguirá, sem a pretensão de fazer uma dialética aprofundada entre as diferentes teorias e autores que se debruçaram sobre o assunto. Dessa maneira, este trabalho abordará de forma mais aprofundada os princípios mencionados.

#### **3.1 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO**

De início, elucida-se que o princípio do equilíbrio orçamentário não está de forma expressa na Constituição. Entretanto, ele se encontra implícito nas normas constitucionais, sobretudo naquelas que limitam o endividamento, estabelecem mecanismos de controle das despesas, proíbem a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação dos recursos correspondentes, entre outros (PETTER, 2010, p. 51).

Nessa perspectiva, quando a Constituição informa que os benefícios da seguridade social 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), constata-se claro compromisso com o equilíbrio orçamentário. Da mesma forma, quando no art. 167, inc. III, a Constituição veda a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital...”, ela propõe o equilíbrio, com o objetivo de que não sejam realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Assim, endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida (LEITE, 2020, 141-2).

De forma geral, este princípio recomenda que para toda despesa haja uma receita a financiá-la, a fim de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras. Assim, tal equilíbrio representa verdadeira segurança financeira, sendo um dos pilares do crescimento sustentado do Estado. Nesse contexto, isso ocorre porque, do ponto de vista material, tal princípio não se trata de uma mera equação financeira em que se busca uma igualdade numérica ou contábil entre receitas e despesas, mas deve ser encarado como um conjunto de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, com o fito de permitir ao Estado a realização de suas finalidades (ABRAHAM, 2018, p. 349)

Diferentemente, para Piscitelli (2018), a Constituição não contempla tal princípio e, por essa razão, seria possível afirmar a desnecessidade de sua observância. Porém, a interpretação desse mecanismo na Constituição parece mais acertada, sendo a posição majoritária na doutrina. Para essa autora, a busca pelo equilíbrio estaria configurada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabelece logo no seu art. 1, §1º, a busca pelo equilíbrio das contas públicas.

Entretanto, apesar de ter ganhado força tal regra com o advento da LRF e que sua aplicação trouxe resultados visíveis para o país, como elevado crescimento econômico e constantes superávits fiscais (LEITE, 2020, p. 143), não se pode concordar que houve um retorno à clássica concepção do equilíbrio conforme sustentado por Petter (2010), como um fim em si mesmo. Isso se vê uma vez que a LRF não impede a existência de déficits públicos, exigindo que haja equilíbrio entre as receitas e despesas (art. 4, I, a) através de metas, as quais podem inclusive ser deficitárias, mas devem estar explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na respectiva Lei Orçamentária Anual.

### 3.2 PRINCÍPIO DA EQUIDADE ENTRE AS GERAÇÕES OU DO EQUILÍBRIO INTERGERACIONAL

De acordo com Abraham (2018, p. 350), este princípio busca atingir não só um equilíbrio das contas públicas na relação entre despesas e receitas, mas também resultados eficientes que possibilitem o alongamento no tempo deste equilíbrio de modo estável para as gerações presentes e futuras, com gestão racional e cuidadosa da dívida pública, numa noção de solidariedade e equidade intergeracional. Assim, nota-se que a sustentabilidade orçamentária está intrinsecamente relacionada com o princípio da equidade entre as gerações ou do equilíbrio

intergeracional.

Ainda, segundo Arellano (2020, p. 106), o direito das futuras gerações a uma economia equilibrada decorre do princípio fundamental da igualdade entre os cidadãos, uma vez que, para ser possível estabelecer uma hierarquia entre os interesses dos cidadãos do presente com aqueles das gerações futuras, seria necessário concluir que os cidadãos seriam diferentes entre si em uma determinada medida que justificasse tal tratamento diferenciado. Nesse enfoque, para Abraham (2018, p. 350), o princípio da equidade intergeracional revela o ideal de não impor às gerações futuras o encargo financeiro da dívida pública contraída no passado, de forma que exista uma justa e proporcional distribuição entre diferentes gerações dos benefícios obtidos com a atividade estatal e os custos para o seu financiamento.

Para mais, cabe destacar que atualmente o princípio está consagrado expressamente no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal<sup>6</sup>.

Ademais, Abraham (2018, p. 350) ressalta ainda que, atualmente, qualquer país que pretenda garantir o bem-estar de seu povo deverá ter no equilíbrio orçamentário e na sustentabilidade financeira o que se denominada de “princípios orçamentários estruturantes”, de forma a garantir a estabilidade fiscal e a prudente gestão da dívida pública, com o objetivo de assegurar a equidade na distribuição de benefícios e custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual entre as gerações.

Assim, resta-se claro que as despesas com infraestrutura, através do endividamento público, atendem ao princípio da equidade intergeracional, por dividir seus encargos e benefícios por diversas gerações, ao longo de sua vida útil, bem como à famigerada Regra de Ouro do direito financeiro, estabelecida no art. 167 da Constituição<sup>7</sup>.

Ademais, tal limitação constitucional reveste-se de grande importância para a compatibilização do endividamento com os critérios de justiça intergeracional, na medida em que, por meio da dívida, uma parcela dos financiamentos é transferida para a geração vindoura. Dessa forma, de um lado, incorpora-se o compartilhamento de financiamentos com as gerações futuras, que serão beneficiárias dos investimentos feitos no presente por meio das operações de crédito, de outro, só faz sentido transmitir à geração vindoura os encargos decorrentes de

---

<sup>6</sup> §1º O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

<sup>7</sup> Art. 167. São vedados: III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

operações de crédito que se destinem exclusivamente à cobertura dos investimentos (MANKIW, 2015, p. 344).

Assim, se as despesas em infraestrutura através do endividamento público atendem ao princípio em comento, cumpre agora analisar se àquelas destinadas ao combate à pandemia do coronavírus, como operações de crédito, sobretudo na área de saúde, também estão em linha com o princípio da equidade intergeracional.

Nesse contexto, pode-se colocar em perspectiva a colisão entre o direito fundamental à saúde da geração atual e até mesmo de geração futuras (ao considerar o tratamento de crianças e adolescentes que ainda não votam) e o direito fundamental à sustentabilidade financeira, no contexto do princípio da equidade intergeracional. Para resolver tal conflito, deve-se realizar um exame criterioso sobre os impactos em tais direitos, recorrendo-se à regra da proporcionalidade, quando necessário.

Nesse viés, quanto à utilização do crédito público para enfrentar os problemas da pandemia do coronavírus, entende-se que não há conflito entre os direitos em tela no que se refere às despesas de capital na área de saúde, tais como investimentos em infraestrutura hospitalar (construção de novos hospitais, ampliação do número de leitos, aquisição de equipamentos), e em desenvolvimento da cura e de vacinas. Isso porque tais gastos geram produtos que se mantêm para as gerações seguintes, sendo assim coerente com o princípio da equidade entre as gerações que tais despesas sejam repartidas entre elas, o que se atinge mediante a utilização do crédito público, estando também em consonância com o art. 167, III, da Constituição. Com efeito, Oliveira (2015, p. 76) diz que: “a obtenção de recursos de terceiros por meio de empréstimos e financiamentos é instrumento apropriado para financiar o investimento público”.

Inclusive, a autorização para realização de operações de crédito para despesas de capital pode constar na própria Lei Orçamentária Anual, como uma das exceções ao princípio da exclusividade que informa o direito financeiro, consagrado expressamente no art. 165, §8º, da Constituição<sup>8</sup>.

Entretanto, o conflito entre o direito fundamental à saúde da geração presente e o direito a um orçamento financeiramente sustentável das gerações seguintes (equidade intergeracional) surge quando se pretende utilizar do endividamento público para despesas correntes na área de saúde, tais como tratamento propriamente dito dos doentes, energia, água, despesas com o

---

<sup>8</sup> §8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



pessoal dos hospitais, transferências correntes, entre outras que não constituem legado para gerações futuras.

Por um lado, pode-se argumentar que tais despesas visam preservar o capital humano, numa linha mais atual da macroeconomia conforme visto anteriormente, mas, ainda assim, tais gastos teriam natureza jurídica de despesas correntes (da mesma forma que as despesas com manutenção de rodovias e de bens imóveis o são). Logo, diante de tal conflito e de uma potencial intervenção estatal no direito a um orçamento financeiramente sustentável, o qual ocorreria a partir de possíveis operações de crédito para essas despesas, deve-se recorrer ao exame da proporcionalidade como instrumento resolutivo.

Inicialmente, o primeiro passo do exame da proporcionalidade é a verificação da licitude do propósito perseguido pela medida. No caso em tela, o fim buscado é a saúde da geração presente, sendo não só lícito como um direito fundamental assegurado no art. 6º da Constituição, passando, portanto, com tranquilidade nesse critério. Posteriormente, o segundo passo é a averiguação da licitude do meio utilizado, isoladamente considerado, sendo nesse caso o endividamento público para cobrir as despesas correntes na área de saúde. Nesse viés, analisa-se que o endividamento público é lícito no ordenamento jurídico brasileiro, com vários dispositivos constitucionais e a Lei de Responsabilidade Fiscal a ele fazendo menção, como já visto.

Em seguida, o terceiro passo é o exame da adequação, no qual se verifica positivamente que há uma conexão entre a obtenção de recursos públicos e sua utilização nas despesas correntes na área de saúde, afinal, para implementar políticas públicas, são necessários recursos financeiros.

Por fim, o quarto passo é o teste da necessidade, em que se verifica se não há outro meio menos gravoso que tenha a mesma eficácia para o fim pretendido. Nesse caso, pode-se constatar que há um meio menos gravoso: recorrer às receitas correntes para financiar as despesas correntes na área de saúde, em vez de se valer das receitas de capital por meio do endividamento público. Portanto, constata-se que utilizar-se do endividamento público de forma apriorística, isto é, já na elaboração da proposta orçamentária, para financiar despesas correntes na área de saúde é desproporcional por ferir o direito a um orçamento equilibrado. Ademais, se envolvidos no custeio de expensas momentâneas, os futuros contribuintes pagarão por gastos públicos cujos benefícios foram totalmente usufruídos pela geração atual (FERREIRA, 2018, p. 619).

Finalmente, vale ressaltar que, neste momento, ainda não há de se falar em situação

emergencial para fins de utilização dos créditos extraordinários, pois trata-se do momento do planejamento e da elaboração da proposta orçamentária, primeira etapa do ciclo analisado. Portanto, quando o poder executivo elaborava, em 2020, o plano orçamentário para 2021, já se sabia da existência da pandemia, assim não há mais a imprevisibilidade da situação.

#### **4 POLÍTICAS ECONÔMICAS E O NOVO REGIME FISCAL (EMENDA DO TETO DE GASTOS)**

De início, cabe mencionar que, durante a década de 1930, período no qual foram sentidos os graves efeitos que a Grande Depressão causou notadamente nos países industrializados, os estudos e as propostas do economista inglês John Maynard Keynes tiveram grande influência na identificação de soluções para a crise e para a reorganização da economia mundial. Assim, seus estudos libertaram a política fiscal da obsessão pelo equilíbrio orçamentário, fornecendo argumentos sólidos para a manutenção ou a elevação de demanda, quando necessário, por meio dos gastos públicos gerados em orçamentos deficitários (GIACOMONI, 2019, p. 90-1).

Nessa perspectiva, entre os cursos de ação propostos por Keynes, o aumento dos gastos de investimentos por parte do Estado deveria ser a prioridade, em função de seus efeitos multiplicadores na economia (MANKIWI, 2015, p. 417). Dessa forma, o gasto público, assim como aquele do setor privado, é capaz de produzir tais efeitos, verificando-se aumento na renda nacional e, conseqüentemente, aumento do consumo e do investimento na economia (PASSEROTTI, 2017).

No Brasil, a doutrina do desenvolvimentismo, praticada nas décadas de 1940 a 1970, aproximou-se da teoria keynesiana em vários pontos, em particular, no papel ativo assumido pelo Estado como formulador da política econômica e da estratégia de crescimento e, também, diretamente como investidor, por meio de empresas estatais. Recentemente, também foram de fundamento para as medidas anticíclicas implementadas no país com o fim de neutralizar as conseqüências da crise do sistema financeiro central de 2007-2008 (RODRIGUES, 2018, p. 166).

Para mais, enquanto o receituário inicial de Keynes foi criado para um período de gravíssima crise econômica, a Teoria Geral estendeu tais medidas para as ocasiões de desemprego e subemprego e de recessões leves e ocasionais. Nesses casos, o incentivo ao investimento e ao consumo dependerá do incremento dos desembolsos compensatórios por parte

do orçamento estatal. Ademais, embora as consequências de tais intervenções governamentais sejam reconhecidas, faltou à Teoria Geral tratar dos efeitos provocados nas finanças públicas. Isso porque, mais tarde, na falta de recursos fiscais, os desembolsos causarão o déficit e o endividamento, e, para ambos, certamente deveriam sempre ser considerados certos limites (GIACOMONI, 2019, p. 121).

Além disto, a falta de estabelecimento desses limites ou sua inobservância levou a se admitir orçamentos deficitários ou anticíclicos sistemáticos para financiar direitos sociais e combater as crises do capitalismo. Assim, apesar das políticas redistributivas terem se afirmado progressivamente, o excesso de endividamento público, o aumento potencial dos gastos e a elevada carga tributária resultaram em um insustentável descontrole das finanças públicas e no posterior colapso do Estado do Bem-Estar Social, deslegitimando-se sua real conservação. Deste momento em diante, tornou-se indispensável a reavaliação do papel do Estado ante as sérias contestações pelas quais passava, refreando-se a teoria keynesiana com o retorno à busca pelo equilíbrio das contas públicas e maior moderação das despesas. (FERREIRA, 2018, p. 613).

Assim, com o pano de fundo da disciplina jurídica no contexto da política econômica, do déficit orçamentário e do endividamento público, encontra-se o ideal de prevenir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal, com o nítido objetivo de preservar a função de financiamento alternativo estatal sem desbordar de limites que assegurem a dívida em níveis prudentes (FERREIRA, 2018, p. 613).

Deste modo, alguns autores, como Abraham (2018, p. 339), afirmam que, se por um lado a ideia de equilíbrio fiscal é importante para limitar gastos excessivos e desnecessários e coibir gestões irresponsáveis, por outro, a razão da Constituição já não contemplar expressamente esse princípio é não engessar a função regulatória do orçamento na economia. Isso porque, como visto anteriormente, diz-se que, em períodos de recessão, se faz necessário o amplo investimento do Estado na economia, em infraestrutura, em empregos e demais áreas relevantes para a sociedade. Assim, dependendo das circunstâncias da conjuntura econômica, o Estado precisará gastar mais ou menos, e esse instrumento de desenvolvimento econômico não se pode submeter a regras excessivamente rígidas, sob pena de esvaziar essa relevante função regulatória e desenvolvimentista.

Nessa linha, Torres (2010, p. 127) defende que não pode a Constituição determinar obrigatoriamente o equilíbrio orçamentário, pois este depende de circunstâncias econômicas aleatórias. Ainda, acrescenta que a Constituição fez opção pelo princípio do equilíbrio econômico, sob a reserva do possível, sobretudo após a teoria econômica de Keynes, que passou

a recomendar os orçamentos deficitários nas épocas de recessão, para possibilitar o pleno emprego e a conquista do equilíbrio econômico geral. Sob tal ótica, Harada (2020, p. 125) diz que, numa conjuntura recessiva, há necessidade de o Estado investir massivamente, não apenas na economia, mas também na execução de infraestrutura voltada para o desenvolvimento econômico, fazendo do equilíbrio orçamentário não um fim em si mesmo, mas um instrumento de desenvolvimento da nação.

Entretanto, quando o equilíbrio fiscal é rompido, abre-se espaço para uma perigosa espiral, em que empréstimos são tomados para suportar despesas correntes, constituindo indício claro de descontrole das contas públicas. Nesse prisma, analisa-se que a necessidade crescente de investimentos em serviços públicos, somada à insuficiência de receitas públicas primárias para subsidiá-los, levou o Brasil a abusar do crédito público, causando ao longo do tempo um descontrole galopante das finanças e o comprometimento da sua capacidade de solvência (FERREIRA, 2018, p. 614-7).

Nesse contexto, juristas e economistas voltam a defender o equilíbrio econômico, o controle do déficit público, a contenção de despesa e a limitação dos empréstimos (TORRES, 2010, p. 127). Assim, recentes desequilíbrios fiscais, oriundos da grave crise econômica e fiscal pela qual o Brasil passava desde o segundo semestre de 2014, levaram o Congresso a aprovar a PEC dos gastos, convertida na Emenda Constitucional n. 96/15, instituindo o Novo Regime Fiscal, mais conhecida como a “PEC do teto dos gastos” (LEITE, 2020, p. 142).

Ainda, vale destacar que a aprovação desta Emenda ocorreu logo após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, como tentativa do governo Temer de enfrentar a crise econômica instalada. Ademais, de acordo com a leitura da sua equipe econômica, o combate à crise deveria se dar pelo contingenciamento de despesas e não pelo aumento de tributos, já que o Brasil, na ocasião, já possuía a maior carga tributária dentre os países da América Latina (PISCITELLI, 2018, p. 121), sendo que atualmente possui a segunda maior, atrás apenas de Cuba<sup>9</sup>. Assim, não haveria espaço para qualquer majoração nesse sentido, sob pena de comprometimento da atividade produtiva e, mais ainda, da eficiência arrecadatória. Por isso, a saída estava na redução das despesas (PISCITELLI, 2018, p. 121).

Para mais, analisando a composição das despesas públicas na ocasião, constata-se que cerca de 63% do total do gasto público não financeiro do Brasil (despesas primárias) relacionavam-se com despesas relativas a seguridade social, educação e saúde (PISCITELLI,

---

<sup>9</sup> BBC News. *Brasil só perde para Cuba na lista de países da América Latina que mais pagam impostos*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47693085>>. Acesso em 23 jan. 2021.

2018, p. 121). Tratava-se, pois, do maior gargalo, desconsideradas as despesas com serviços da dívida. Diante de tal constatação, a equipe econômica do então Presidente defendeu a necessidade de melhor administrar os gastos nessas áreas (BOUERI, 2015, p. 30).

Porém, tal controle é difícil de se realizar na prática, uma vez que as despesas obrigatórias com saúde e educação são vinculadas à arrecadação tributária, conforme trecho da exposição de motivos da Emenda<sup>10</sup>.

Com essas premissas, foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016, instituindo o Novo Regime Fiscal, que estabeleceu limites de gastos individualizados para a despesa primária total em cada ano (excluídas as relativas à dívida pública) para cada Poder, corrigida apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (art. 107 do ADCT). Assim, enquanto vigor esse Novo Regime, não poderá haver crescimento real das despesas públicas federais, a despesa de cada ano se limitará àquela do ano anterior corrigida apenas pela inflação, e assim sucessivamente nos anos que se seguirem (ABRAHAM, 2018, p. 273).

Ainda, também como forma de conter as despesas primárias, o §5º do art. 107 do ADCT veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária, com exceção de transferências constitucionais (tais como as tributárias), de créditos extraordinários, de despesas não recorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições e de despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Além disso, o art. 113<sup>11</sup> do ADCT, inserido pelo Novo Regime Fiscal, consagrou *status* constitucional à necessidade de estimativa do custo da legislação, seguindo a experiência do processo orçamentário norte-americano (*Budget Act*) que, desde 1974, exige tal instrução como forma de garantir que os membros congressistas tenham informações necessárias sobre as consequências orçamentárias e fiscais (déficit e dívida pública) da aprovação da legislação, inclusive quando repercutir nos demais entes da federação<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. BRASIL. EMI no 83/2016 MF MPDG. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)>. Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>11</sup> CF, ADCT, Art. 113: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

<sup>12</sup> CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF. Nota Técnica no 20 – Regras Fiscais na vigência de Calamidade Pública (Covid – 19). Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentariaefinanciaredeproposies\\_versao10jun2020.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentariaefinanciaredeproposies_versao10jun2020.pdf)>. Acesso em 25 jan. 2021.

Outrossim, no que diz respeito especificamente às áreas de saúde e de educação, foram estabelecidas aplicações mínimas que, no ano de 2017, correspondiam às aplicações mínimas calculadas nos termos do inc. I §2º do art. 198 e do *caput* do art. 212 da Constituição e, nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo Novo Regime. Ademais, como medida punitiva, em caso de descumprimento dos limites estabelecidos, são aplicadas diversas sanções ao Poder ou ao órgão que neles incidir, na forma de vedações aplicáveis até o final do exercício do retorno das despesas aos respectivos limites, isto é, a penalidade se prolonga no tempo e é independente da retomada das premissas do novo regime (PISCITELLI, 2018, p. 122).

Para mais, vale ressaltar que o que se estabelece para as áreas de saúde e educação é um valor mínimo a ser aplicado, desatrelando-se do piso constitucional vinculado à receita corrente líquida arrecadada, e passando-se às limitações gerais do teto do valor gasto no exercício anterior, somado à inflação. Desse modo, não há que se falar em um teto de gasto específico em cada área, mas em um teto global (LEITE, 2020, p. 522). Assim, até poderá se prever uma monta maior para a saúde, desde que o orçamento total respeite o limite da inflação, tendo em vista que o teto vale para os gastos totais, e não para cada área separadamente.

É importante esclarecer, no entanto, que, para haver mais investimentos na saúde, por exemplo, outras políticas públicas deverão ser diminuídas, tendo em vista o teto global. Assim, se de um lado tal limite força a realização de escolhas difíceis, de outro, tende-se a elaborar orçamentos mais reais. Com isso, evitam-se os denominados orçamentos superestimados, com previsão de receitas que sequer existiam, o que resultava num elevado contingenciamento das despesas, e numa verdadeira deformação do processo orçamentário. Em suma, consegue-se diminuir o aspecto fictício do orçamento, tornando-se uma peça mais real.

Nesse raciocínio, o objetivo central do Novo Regime Fiscal é estabilizar o crescimento da despesa primária, limitando o ritmo da evolução das despesas públicas segundo a variação da inflação, evitando, assim, o crescimento real dos gastos de forma excessiva, muitas vezes pautado por interesses e pressões políticas. Isso porque, entre os anos de 2008 e 2015, a despesa do Governo Central cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5% (ABRAHAM, 2018, p. 275). Com isso, quer-se atrair a confiança dos agentes econômicos na capacidade do governo de gerenciar a sua dívida e de controlar seus gastos, tendo em vista que é defeso o crescimento das despesas em proporção maior do que o crescimento da inflação. Logo, havendo crescimento econômico maior que esta, o superávit será usado para minoração

da dívida pública, a fim de que sejam reduzidos os juros e o valor dispendido com a quitação da dívida pública (LEITE, 2020, p. 524).

Por outro lado, essa visão positiva sobre o Novo Regime Fiscal é negada por boa parte dos analistas econômicos e juristas, que veem na EC n. 95/16 um verdadeiro desrespeito ao princípio do não retrocesso social, tendo em vista que, havendo crescimento econômico, os gastos com a saúde e a educação serão menores por conta da sua nova vinculação (LEITE, 2020, p. 524). Assim, há forte debate no sentido de saber se a referida Emenda acaba por priorizar o equilíbrio orçamentário em detrimento da proteção dos direitos sociais.

Nessa visão, Pinto (2016)<sup>13</sup>, por exemplo, defende um microssistema de tutela do custeio suficiente e progressivo dos direitos fundamentais, sob o fundamento da existência de diversos dispositivos protetores e vinculadores de destinação legal de recursos para tais fins. Nessa ótica, para a autora, a quantidade de recursos destinados à saúde e à educação, por exemplo, deveria sempre aumentar conforme se aumente o crescimento econômico, sendo incabível garantir apenas a correção monetária em tais circunstâncias.

Dessa forma, como tudo que envolve orçamento e escassez de recursos, o tema do Novo Regime Fiscal toca no ponto central das escolhas trágicas orçamentárias. Nesse contexto, convém salientar que há um limite na responsabilidade de endividamento do Estado, de forma que este não pode recorrer a um endividamento exorbitante, sob pena das despesas financeiras aumentarem cada vez mais e uma menor quantidade de recursos serem destinadas aos direitos fundamentais no futuro. Portanto, há momentos em que o Estado precisa repensar suas prioridades, ponderando as restrições necessárias, escolhendo áreas que devem ser menos impactadas, de forma que a atividade estatal siga sua verdadeira vocação: a proteção da dignidade da pessoa humana (LEITE, 2020, p. 525) e a priorização do real interesse dos seus cidadãos (ABRAHAM, 2018, p. 275).

Desse modo, não se pode propor um calote da dívida pública, pois as moratórias quase sempre resultam em piora da economia, com reflexos negativos na proteção dos direitos sociais. Na realidade, o ideal é um menor endividamento, com o pagamento de juros em patamar bem inferior aos valores dispendidos com saúde, educação e investimento. Dessa forma, o controle dos gastos primários, no momento, é uma saída para a geração de superávit a fim de se reduzir a dívida, com diminuição de juros e retorno do crescimento econômico, para

---

<sup>13</sup> PINTO, Élide Graziane. *Um microssistema de tutela do custeio dos direitos sociais nos protege*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-08/contas-vista-microssistema-tutela-custeio-direitos-sociais-protege>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

que os direitos sociais sejam cada vez mais protegidos. Assim, o Novo Regime Fiscal surge como medida de controle das contas públicas e forçará o governo a priorizar a sua aplicação nas áreas que o clamor público mais deseja, que envolvem a proteção dos direitos sociais (LEITE, 2020, p. 526).

Nesse sentido, entende-se ser possível a existência de uma proposta orçamentária deficitária para o ano de 2021, como assim foi proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional, com o intuito de combater tanto a pandemia do novo coronavírus quanto a recessão econômica por ela provocada, desde que respeitado o Novo Regime Fiscal do teto de gastos públicos para evitar déficit excessivo. Nesse aspecto, ensina Giacomoni (2019, p. 90) que: “déficits eventuais e não excessivos não devem significar um grande problema, enquanto déficits muito grandes, mesmo em períodos curtos, passarão má impressão sobre a condução da política fiscal”. Ademais, vale ressaltar que se entende que o orçamento pode ser deficitário por esse breve momento nas despesas estritamente necessárias ao enfrentamento das consequências da pandemia e da recessão econômica.

Para mais, no que concerne ao Novo Regime Fiscal, o respeito ao teto de gastos é importante também como regra jurídica fiscal, na medida em que tais normas são úteis para estimular uma conduta responsável nas contas públicas. Nessa perspectiva, ainda que as determinações não criem uma restrição imediata, admitindo certo gradualismo, elas são importantes para balizar as expectativas dos agentes econômicos a respeito da sustentabilidade fiscal do país.

Assim, a principal função das regras jurídicas fiscais é: conter a tendência dos governos de incorrerem em déficits excessivos e crônicos e adentrarem em trajetórias de dívida insustentáveis. Então, ao fazerem isso, tais normas constroem e preservam o espaço fiscal, algo fundamental para que os dirigentes públicos possam conduzir políticas estabilizadoras, inclusivas e que fomentem o crescimento. Nesse enfoque, cabe salientar que isso só é alcançado quando a responsabilidade fiscal encontra suporte político na sociedade, a partir do exercício prático, corriqueiro e efetivo da política fiscal (LEITE, 2020, p. 526). Nesse sentido, leciona Conti (2020)<sup>14</sup>: “por essas razões é que é fundamental em momentos como esse agir com cautela e serenidade, sempre tendo em vista que preservar o íntegro ordenamento jurídico e garantir a segurança e higidez das normas e instituições é prioridade”.

Com efeito, o ordenamento jurídico oferece diversas soluções, entre elas as exceções

---

<sup>14</sup> CONTI, José Maurício. *O drama de um governo 'com-teto'*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/colunafiscal/o-drama-de-um-governo-com-teto-27082020>>. Acesso em: 28 jan. 2021



contidas na Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal, como os créditos extraordinários, além do fato de que essa restrição é adstrita apenas à União, permanecendo os Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados aos gastos mínimos constitucionais previstos para a saúde e a educação. Dessa forma, como as transferências constitucionais a eles repassados estão dentro das exceções mencionadas (não sujeitas ao teto), há tendência de crescimento dos recursos a eles entregues e, conseqüentemente, de maiores gastos nessas áreas por parte dos demais entes federativos (LEITE, 2020, 526), como ocorreu no enfrentamento da pandemia, em que os gastos de estados com saúde cresceram cerca do dobro da receita<sup>15</sup>. Tudo isso sem falar nas demais exceções contidas na Emenda Constitucional nº 106/2020 (conhecida como Emenda do Orçamento de Guerra), que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por último, esse trabalho buscou analisar o impacto das situações de crise, em especial da pandemia do SARS-CoV-2, no ciclo orçamentário, sob à luz do direito financeiro. Nessa linha, frisa-se que tal processo corresponde às etapas nas quais se planeja e elabora, se discute e se aprova, se executa e se controla as leis orçamentárias. Além disso, foi verificado se as ferramentas oferecidas por essa ciência jurídica foram suficientes para enfrentar quadros emergentes e para amenizar suas conseqüências.

Ademais, o tema é relevante tanto academicamente quanto socialmente, uma vez que a lei orçamentária é materialmente uma das mais importantes do ordenamento jurídico, visto que influencia substancialmente o destino de toda a coletividade. Dessa forma, estudar as etapas nas quais tal norma surge, é executada e controlada permite compreender os nuances do processo e como tempos de crise podem influenciá-lo e, por conseqüência, a vida das pessoas. Assim, é possível impulsionar a participação social nesse meio e promover a melhora do ciclo orçamentário, de forma a abranger outras situações, que não exclusivamente as de normalidade.

Para mais, verificou-se, na etapa de Planejamento e Elaboração da Proposta Orçamentária, que as situações de crise, nas quais ocorrem redução de receitas e aumento da

---

<sup>15</sup> WATANABE, Marta; LIMA, Leila Souza; BOUÇAS, Cibelle. *Gasto de Estados com saúde cresce o dobro da receita*. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/02/17/gasto-de-estados-com-saude-cresce-o-dobro-da-receita.ghtml#:~:text=A%20pandemia%20fez%20Estados%20e,R%24%20164%2C8%20bilh%C3%B5es>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

necessidade de despesas, colocam o gestor público numa situação de escolhas trágicas. Nesse sentido, constatou-se que o princípio do equilíbrio orçamentário pode ser afastado momentaneamente, de forma a provocar déficit público que ajude tanto a combater a recessão econômica quanto as consequências na área de saúde ocasionadas pela pandemia.

Por fim, constatou-se que a eventual previsão de operações de crédito para atender a despesas correntes, ainda que na área da saúde, nesta etapa do ciclo, é incompatível com a regra de ouro, insculpida no art. 167, III, da Constituição, uma vez que a ressalva nele contida só é válida para créditos adicionais, ou seja, na etapa de execução orçamentária.

## REFERÊNCIAS

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

ARELLANO, Luis Felipe Vidal. **Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas**: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018.

BENÍCIO, Alex Pereira; RODOPOULOS, Fabiana; BARDELHA, Felipe Palmeira. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. *In*: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

FERREIRA, Francis Gilney Bezerra de Carvalho. A Regra de Ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil. *In*: CONTI, José Mauricio (Org.) **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 8. ed. Trad. de Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Blucher, 2017.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018.

RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Dívida pública e a convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público. *In*: CONTI, José Maurício (Org.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018.

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

## **CRISIS SITUATIONS AND FINANCIAL LAW: A STUDY ON THE IMPACT OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC ON THE DRAFTING OF THE BRAZILIAN BUDGETARY PROPOSAL**

### **ABSTRACT**

The Budget Process corresponds to the period in which the budget laws are planned, voted, approved, executed and controlled. They are some of the most materially important in the legal system, just below the constitution, as those that most influence the fate of the community. In

this context, crisis situations can occur, such as the recent SARS-CoV-2 pandemic. Thus, it is important to verify its impacts on the budget process, analyzing its effects on each of its stages separately, as well as answering whether the tools offered by the budget law that guide the cycle are being sufficient to face crisis situations and mitigate their consequences.

**Keywords:** Budget law. Budget cycle. Pandemic.