

---

# CONCLUSÃO

Logo no início do trabalho, procuramos bem evidenciar a relação entre o Estado de Direito e o Direito Financeiro, como campo do Direito destinado à disciplina e limitação do exercício do poder financeiro do Estado e, indiretamente, de toda a atuação estatal, que sempre envolve, ainda que indiretamente, aspectos financeiros. Não à toa, as limitações dessa ordem (principalmente as limitações ao poder de tributar) estiveram na gênese do Estado de Direito, entre os séculos XVII e XIX.

Sob essa perspectiva de limitação do poder, bem se inserem no escopo do Direito Constitucional Financeiro as chamadas *regras fiscais* e o *regime jurídico fiscal*, com seu especial enfoque no controle da dívida pública, na preservação da sustentabilidade financeira do Estado e de seu regular acesso ao endividamento público, como importante instrumento de gestão financeira e intervenção econômica.

Destacamos, porém, que, em um Estado Democrático de Direito, o que se espera do Direito Financeiro e, de igual modo, de um regime jurídico fiscal vai muito além de uma disciplina coerente da atividade financeira do Estado.

Essa disciplina precisa estar imbuída dos valores constitucionais que lhe forem pertinentes e orientada a sua máxima realização.

Antes de ser uma formulação teórica de conteúdo bem definido, o Estado Democrático de Direito é uma construção político-constitucional, variável no tempo e no espaço, a despeito de um núcleo valorativo que lhe identifica, centrado nos direitos fundamentais, como principal limite e diretriz do exercício do poder estatal.

Sob essa perspectiva, e em vista também de suas bases constitucionais, procuramos discutir insuficiências e incongruências do regime fiscal brasileiro, no que aplicável à gestão fiscal federal e, mais precisamente, ao controle quantitativo da correspondente dívida pública.

À luz do princípio democrático, adotamos como condição de aderência constitucional a necessária conciliação entre, de um lado, a imperatividade e a esperada estabilidade do regime jurídico e, de outro, a desejada permeabilidade democrática do planejamento fiscal-orçamentário, em vista da alternabilidade política própria da democracia e da natural cambialidade das preferências eleitorais.

No que tange ao limite de dívida, essa permeabilidade pressupõe sua sujeição a revisões periódicas. Não anualmente, tal como hoje admite a LRF, o que lhe prejudica a aptidão de servir como âncora fiscal e parâmetro normativo de médio prazo. Consideramos mais adequada e constitucionalmente coerente a atribuição de vigência plurianual ao limite, com a inclusão de suas revisões ordinárias no ciclo quadrienal de planejamento fiscal-orçamentário estabelecido pela própria Constituição. Não nos opomos, porém, à possibilidade de revisões extraordinárias a qualquer tempo, desde que justificáveis e, preferencialmente, enquadráveis em hipóteses legalmente preestabelecidas.

A abertura democrática do planejamento fiscal-orçamentário, para além de aspectos formais, impescinde de uma participação efetiva e qualificada do Poder Legislativo, como controle político e filtro democrático das propostas do Poder Executivo (que detém exclusividade de iniciativa na matéria). Bem assim da participação e do controle sociais. Para tanto, é indispensável a internalização, tanto pelo legislador quanto pela sociedade, da sustentabilidade financeira do Estado como valor social e constitucionalmente relevante, pressuposto do bem-estar coletivo, não redutível a mero interesse público secundário, restrito aos entes públicos em sua condição de entes personalizados.

Nesse sentido, procuramos desenvolver o conteúdo jurídico-constitucional da sustentabilidade financeira, como valor do Estado Democrático de Direito e correlato à pretendida perenidade – e inerente intergeracionalidade – do pacto constituinte. Destacamos, igualmente, sua intersecção com o valor jurídico da segurança (segurança jurídica). Este compreendido em sua acepção substantiva, também própria do Estado Democrático de Direito, abrangente das mais diversas expectativas constitucionalmente fundadas, com destaque para a proteção e promoção dos direitos fundamentais e, de modo mais geral, do bem-estar social.

Dessa intersecção, no que tange mais especificamente à matéria financeira, extraímos um princípio (ou subprincípio) de *segurança fiscal*, constitutivo, a um só tempo, de desdobramento da segurança jurídica e objetivo primaz da sustentabilidade financeira. Ele, nos termos aqui propostos, compreende e pressupõe a viabilidade financeira do Estado Constitucional. Ou seja, sua aptidão financeira para o regular exercício de suas competências e progressiva persecução de seus fins constitucionalmente traçados.

Sob esse prisma, as regras fiscais, incluído eventual limite de dívida, mais do que instrumentos de preservação da solvibilidade da dívida pública, devem ser compreendidas – e pensadas – como salvaguardas dessa segurança fiscal. Ou, em outros termos, como meios de prevenção do excessivo comprometimento do orçamento público – inclusive com um serviço de dívida oneroso e crescente –, que subtraia do Estado o espaço fiscal necessário à concretização do projeto constitucional e, no limite, o próprio acesso ao crédito, essencial à prevenção de retrocessos em momentos de escasseamento da receita.

Tal enfoque reforça a relevância constitucional da preservação do crédito público (igualmente identificável como um objetivo da carta política), a qual também depende da sustentabilidade financeira do Estado e da consequente solvibilidade da dívida pública.

Em sendo assim, procuramos demonstrar a incongruência de se idealizar um limite de dívida que, quando atingido, obste por completo a contração de novas dívidas pela União, sob pena de o transformar em fonte de insegurança fiscal.

A partir dessas ponderações, faz-se possível a crítica a aspectos do regime jurídico definido na LRF. Os mais relevantes aqui enfrentados são os seguintes: (i) a vedação à contração de novos empréstimos como consequência da extrapolação do limite de dívida (ressalvado, hoje, o pagamento da dívida mobiliá-

ria, conforme alteração recente promovida pela Lei Complementar 178/2021); (ii) a sistemática de metas de resultado anualmente definidas, sem uma âncora de médio prazo normativamente definida (diante da ausência de um limite de dívida federal definido e de vigência plurianual e de qualquer outro parâmetro vinculante de médio prazo); e (iii) o mecanismo de correção de desvios estabelecido, correntemente denominado *contingenciamento orçamentário*, que impõe cortes não planejados da despesa orçamentária no curso da execução do orçamento e, assim, mina a eficiência alocativa do Estado.

Em relação aos dois últimos aspectos, a consequência comum é o reforço à tendência pró-cíclica da gestão fiscal brasileira, potencialmente acentuadora das naturais oscilações do ciclo econômico, em contradição com a função estabilizadora esperada do orçamento federal e em provável prejuízo ao crescimento econômico nacional de longo prazo.

Ainda que o teto de gastos federal tenha assumido provisoriamente, em grande medida, o balizamento normativo da gestão fiscal federal, ele não prescinde dos controles da LRF, ainda vigentes – sobretudo no que tange à receita –, que acabaram um tanto obliterados politicamente pela nova regra. Falta ao teto de gastos um diálogo mais claro com o regime da LRF, tal como se observa no regime europeu, de forma a garantir coerência e ampla cobertura ao regime fiscal federal.

Quanto à mencionada orientação pró-cíclica do regime da LRF, buscamos na experiência internacional possíveis alternativas com ele conciliáveis. Uma, já razoavelmente testada e bem-sucedida, é a adoção da métrica de resultado ciclicamente ajustado, ou estrutural. Assim fizeram a União Europeia e vizinhos sul-americanos como Chile, Colômbia e Peru, com bons resultados, e suas experiências podem ser de grande serventia ao aperfeiçoamento do regime brasileiro.

Outra boa opção que vem sendo discutida no âmbito comunitário europeu, como fórmula igualmente preventiva da prociclicidade da gestão fiscal, porém de menor complexidade, é a adoção de um teto de gastos, ou limite normativo à expansão do gasto – inclusive já existente no regime europeu –, como principal regra operacional, associado a um parâmetro de dívida, que serviria de âncora fiscal e diretriz de médio prazo.

Esta última fórmula, apesar de ainda se situar no campo das propostas, vale-se da boa experiência internacional com regras de gasto, em termos de operacionalidade e efetiva conformação da gestão fiscal, e se traduz em sis-

temática que, apesar de se afastar das regras de resultado (como a prevista na LRF), ainda se coaduna com as bases do regime jurídico fiscal brasileiro dadas pela Constituição, com vantagens similares à adoção da métrica estrutural em termos de anticiclicidade e segurança fiscal.

Ela permite, ainda, repensar e melhor integrar o teto de gastos em um regime jurídico fiscal federal, com os ajustes necessários, associado a um limite de dívida ainda pendente de fixação.

A possibilidade de alteração do critério de correção do limite de despesa da EC 95/2016 (teto de gastos), a partir do décimo exercício financeiro de sua vigência (nos termos art. 108, *caput* e par. único, do ADCT), torna especialmente oportuna a discussão da revisão da regra, com a possível incorporação de características bem avaliadas e constitucionalmente coerentes.

No que tange à correção de desvios, diante dos efeitos perniciosos do contingenciamento da LRF sobre a ação planejada estatal e a segurança fiscal, consideramos premente a discussão de um novo mecanismo, que permita, ao menos, que as correções necessárias sejam incorporadas ao planejamento fiscal-orçamentário, dispensando que se façam de modo imediato. E, a despeito da conveniência de se prever novo mecanismo automático de ajuste, defendemos que as correções de desvios devem se dar, em essência, a partir de um planejamento específico, mandatório e consistente – assim atestado por órgão de controle politicamente independente –, além de amplamente divulgado, acompanhado das justificativas para a ocorrência do desvio. Previsões em tal sentido são observadas, por exemplo, nos regimes colombiano, português e francês, aqui mencionados.

A respeito da transparência, destacamos sua essencialidade para um efetivo controle de conformidade da gestão fiscal e, portanto, para que se assegure a eficácia das regras fiscais. Inclusive pela qualificação do controle social, por meio da disponibilização de informação adequada, tempestiva, suficiente e acessível.

Isso demanda, em nosso entendimento, uma maior atenção do regime jurídico brasileiro – inclusive em termos sancionatórios – ao conhecido risco de desvirtuamento dos instrumentos de transparência, pela disponibilização intencional – e, não raro, fraudulenta – de informações incompletas, imprecisas ou inverídicas.

O controle institucional da gestão fiscal federal é razoavelmente bem estruturado sob o ordenamento brasileiro, com destaque para o TCU, diante das

garantias de autonomia e imparcialidade constitucionalmente atribuídas a ele e a seus membros, de sua especialização funcional e da reconhecida capacidade técnica de seus quadros.

Tais características, tão meritórias, não dispensam, contudo, a constante preocupação com a pertinência, profundidade, tempestividade e visibilidade do controle exercido pelo órgão, de forma que dele se possa extrair os resultados desejados, em termos de conformação da gestão fiscal aos parâmetros normativos.

Quanto à visibilidade do controle, a experiência internacional tem demonstrado que são os ônus político-reputacionais – e não a possibilidade abstrata de sancionamento – que, de regra, proporcionam os maiores incentivos à conformidade da gestão, o que recomenda que se dê a mais ampla publicidade aos achados do controle.

Por fim, discutimos a viabilidade jurídica, e possíveis parâmetros, da adoção de medidas constitucionalmente extraordinárias, limítrofes, de enfrentamento de verdadeiras emergências econômico-financeiras, sob a premissa bem sintetizada por Gabriel Leal Prado – que aqui reiteramos – de que, em momento de grave crise, “[s]e o direito não puder apresentar uma resposta adequada, a resposta irá prescindir do direito”.<sup>1</sup>

Mesmo considerando possível, e até mesmo recomendável, se cogitar de um “Direito de crise”, não nos atrevemos aqui a propor uma fórmula específica, acionável em caso de emergência econômico-financeira. Não só porque foge do escopo deste trabalho, dirigido à discussão de um regime ordinário e ao máximo aderente aos parâmetros constitucionais, mas também porque entendemos que a juridicidade limítrofe de um tal “Direito de crise” dificulta considerações em abstrato, sem que sejam contrapostos os riscos jurídicos específicos de um dado contexto fático de crise econômico-financeira.

Daí defendermos que a adoção de medidas extremas, tangenciadoras de direitos fundamentais, mesmo que enunciadas na Constituição (eventualmente incluídas mediante emenda), dependerá sempre de motivação qualificada – subsidiada pelo sopesamento de suas previsíveis consequências fático-jurídicas, considerada a gravidade em concreto do quadro fiscal – e estará invariavelmente sujeita ao controle jurisdicional.

---

<sup>1</sup> PRADO, Gabriel Leal. Exceção econômica e governo de crise nas democracias, cit., p. 118.

As ponderações até aqui sintetizadas visam a agregar à recorrente discussão de reforma e aperfeiçoamento do regime jurídico fiscal brasileiro, intensificada por um persistente estresse fiscal, recentemente agravado pelos impactos da pandemia da Covid-19. Nesse sentido, oferecemos uma avaliação de aderência constitucional não só do quadro normativo hoje existente, mas de experiências estrangeiras exitosas e que, no mínimo, deveriam ser consideradas em eventual – e desejável – processo de reforma legislativa.

Espera-se, assim, contribuir para a complementação do regime jurídico idealizado pelo constituinte originário – ao qual falta a definição de um limite e parâmetro de dívida de médio prazo – e, sobretudo, para sua maior efetividade em termos de conformação da gestão fiscal federal em direção a uma sustentabilidade financeira ampla, constitucionalmente considerada.

