

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MINTER EM DIREITO CONSTITUCIONAL – IDP/ICEV**

MANUELLA RIOS DE SOUZA MARTINS

JURISDIÇÃO E CRISE:
O REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO ESTABELECIDO PELA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 106/2020

TERESINA

2021

MANUELLA RIOS DE SOUZA MARTINS

JURISDIÇÃO E CRISE:
O REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO ESTABELECIDO PELA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 106/2020

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Celso de Barros Correia Neto e apresentada para obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional

TERESINA

2021

MANUELLA RIOS DE SOUZA MARTINS

JURISDIÇÃO E CRISE:

O REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO ESTABELECIDO PELA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 106/2020

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em
Direito Constitucional do IDP, como requisito
para obtenção do título de Mestre em Direito
Constitucional

09 de fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Celso de Barros Correia Neto
Orientador

Prof. Doutor José Roberto Afonso
IDP

Prof. Doutor Antônio de Moura Borges
UNB

“Não é, portanto, em tempos tranquilos e felizes que a Constituição normativa vê-se submetida à sua prova de força. Em verdade, esta prova dá-se nas situações de emergência, em tempos de necessidade.”

Konrad Hesse

RESUMO

A presente pesquisa parte da análise da problemática da crise econômica e fiscal desencadeada pela Covid-19 no Brasil, após estudo sobre a normalidade constitucional fiscal do país e uma comparação com crises passadas, para então apresentar possíveis soluções de ‘socorro fiscal para a guerra econômica’, representadas pelo exame do regime fiscal extraordinário instituído pela Emenda 106/2020 e por respostas fiscais ‘keynesianas’ à depressão econômica então instaurada. A inquietação que originou essa pesquisa está no questionamento se é possível realizar elevado e imprevisível gasto público sem comprometer, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas, principalmente, identificar quais soluções fiscais seriam as mais indicadas para enfrentamento dessa crise sem precedentes. Para tanto, realizou-se uma pesquisa jurídica mediante análise de julgamentos e da legislação especializada, em que compreende o estudo de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal do ano de 2020, em controle abstrato de constitucionalidade, proferidas no contexto da crise fiscal provocada pela Covid-19, com o objetivo de identificar o comportamento desse Tribunal em relação ao tema: regime extraordinário fiscal, que flexibilizou a CF e a LRF durante o estado de calamidade pública decretado. Utilizou-se como metodologia a “Análise de Jurisprudência”, que tem por escopo a identificação da posição dos decisores em relação ao problema e suas eventuais inclinações em relação às demais possibilidades de solução para o caso.

Palavras-chave: Crise; Covid-19; Regime fiscal extraordinário; Emenda 106/2020.

ABSTRACT

The present research starts from the analysis of the problem of the economic and fiscal crisis triggered by Covid-19 in Brazil, after a study on the country's constitutional fiscal normality and a comparison with past crises, to then present possible solutions for 'fiscal relief for the economic war', represented by the examination of the extraordinary tax regime instituted by Amendment 106/2020 and by 'Keynesian' fiscal responses to the economic depression then established. The concern that originated this research is in the question whether it is possible to make high and unpredictable public spending without compromising, especially, the Federal Constitution and the Law of Fiscal Responsibility, but, mainly, to identify which fiscal solutions would be the most suitable to face this unprecedented crisis. To this end, a legal research was carried out through the analysis of judgments and specialized legislation, in which it comprises the study of some decisions of the Supreme Federal Court of the year 2020, in abstract constitutionality control, rendered in the context of the fiscal crisis caused by Covid -19, in order to identify the behavior of this Court in relation to the theme: extraordinary tax regime, which made the CF and the LRF more flexible during the decreed state of public calamity. The "Jurisprudence Analysis" methodology was used, which aims to identify the position of decision-makers in relation to the problem and their possible inclinations in relation to the other possibilities of solution for the case.

Keywords: Crisis; Covid-19; Extraordinary tax regime; Amendment 106/2020.

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	08
1 CONSTITUCIONALISMO EQUILÍBRIO FISCAL E CRISE	11
1.1 A “FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO” E A CRISE PARA KONRAD HESSE	11
1.2 OS MECANISMOS DE EXCEÇÃO NO BRASIL	16
1.2.1 Estado de Defesa	18
1.2.2 Estado de Sítio	19
1.3 A NORMALIDADE CONSTITUCIONAL FISCAL E O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	21
2 A CRISE E A URGÊNCIA DE UM REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO	29
2.1 DESCRIÇÃO CONTEXTUAL DA CRISE	30
2.2 A CRISE ATUAL EM UMA COMPREENSÃO HISTÓRICA: 1929, 2008 E 2020.....	34
2.3 A OPÇÃO PELA DEPRESSÃO E A POLÍTICA KEYNESIANA	42
2.4 O SOCORRO FISCAL PARA A GUERRA ECONÔMICA	53
2.4.1 Breve relato sobre o que deu origem à EC nº 106/2020	54
2.4.2 A emergência de uma Regime Extraordinário Fiscal	57
2.4.3 Sobre a flexibilização da “Regra de ouro”	60
2.4.4 Sobre a Renúncia de Receita	62
2.4.5 Sobre o papel do Banco Central	63
2.4.6 Comentários ao “Orçamento de Guerra”	64
3 JURISDIÇÃO E CRISE FISCAL	70
3.1 RELATO DAS DECISÕES OBJETO DE ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA	73
3.1.1 ADI nº 6.357 MC/DF	73
3.1.2 ADPF nº 662 MC/DF	79
3.1.3 ADI nº 6.394 MC/DF	82
3.1.4 ACO’s dos Estados	84
CONCLUSÃO	86
BIBLIOGRAFIA	90

INTRODUÇÃO

A problemática que envolve crise econômica e estado de calamidade pública não é recente, mas não poderia ser mais atual, tendo em vista o contexto de pandemia que o mundo atravessa desde o ano de 2020.

Assim como em todo o mundo, a pandemia causada pela Covid-19 provocou grave crise sanitária no Brasil, que desencadeou na adoção de variadas medidas sociais de prevenção e inegável ingerência estatal de ordem econômica, fiscal e tributária. De modo sucinto, a urgência de algumas medidas restritivas, a exemplo do isolamento coletivo, acarretou redução drástica da atividade econômica, aumento considerável do desemprego e queda da arrecadação tributária. Por efeito, o pagamento da dívida pública tem sido momentânea e propositadamente desatendido e a prioridade do governo tem sido empreender ações em saúde pública.

O pedido de decretação do estado de calamidade pública enviado pelo Poder Executivo federal e aprovado no Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020¹, segue essa lógica: tirar da preferência pública a meta de superávit fiscal. O ora Decreto, publicado em 20 de março, como informa seu primeiro dispositivo, reconhece a ocorrência da calamidade pública exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101², de 4 de maio de 2000 (LRF), notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/19, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º daquela lei.

Em decorrência disso, particularmente a crise fiscal que sobrevém da Covid-19 desperta profundo interesse para a pesquisa que se inicia, e, notadamente, a busca premente por respostas fiscais para o caso brasileiro, bem como a frequência com que o

¹ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2020.

² BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

Supremo Tribunal Federal é instado para resolver assuntos que afetam a economia e o modo como o país deve enfrentar esse problema.

São tempos de excepcionalidade financeira e fiscal para o Estado brasileiro, não há como negar.

Seria difícil imaginar tema mais importante na atualidade, basta ver as sucessivas crises econômicas que o mundo tem experimentado³. Sem ir muito longe na história, temos a crise do liberalismo econômico com a quebra da bolsa norte-americana em 1929, e, no Século XXI, o Brasil foi atingido pela crise global financeira ocorrida em 2008, e, mais uma vez, no ano de 2020, todo o mundo está enfrentando, muito possivelmente, a maior crise da história. Para a teoria pós-keynesiana, a seguir aprofundada, todas estas crises estão relacionadas, mormente em virtude do comportamento dos mercados financeiros.

O referido tema desencadeia debates em torno do enfrentamento da crise econômica desencadeada pela pandemia, apresentada pela dificuldade auferida pelo setor privado e ações empreendidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, da atuação do Supremo Tribunal Federal, dos métodos e tendências das decisões judiciais e da capacidade da Constituição Federal para enfrentar crises dessa magnitude.

Posto isso, necessário se faz a definição do tipo de crise que será demandada nesta pesquisa, pois não se mostra possível nem indicado dedicar-se a todos os tipos. Assim sendo, resolveu-se delimitar o objeto de estudo à crise fiscal enfrentada pelo Brasil, especialmente após a deflagração do estado de calamidade pública oriundo da Covid-19, não obstante, como se verá adiante, a pandemia só tenha agravado uma economia há muito estagnada.

A Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orçamentária Anual foram deveras questionadas perante o Supremo, chamado a se manifestar quanto à flexibilização das normas fiscais. É neste intuito que se dará a análise do presente trabalho. Mais do que elaborar diagnósticos sobre a crise, a finalidade dessa dissertação é propositiva, com todos os capítulos voltados a apresentar propostas para enfrentar e superar esse grande desafio, para, finalmente, estudar as decisões em controle de

³ EXAME. *Cronologia das crises mais graves desde 1929*. Publicado em 24 de junho de 2010. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/cronologia-criSES-mais-graves-1929-572924/>>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

constitucionalidade, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, que envolvem a relativização de normas fiscais para combater os malefícios financeiros da Covid-19.

O problema de pesquisa pode, então, ser elaborado na seguinte indagação: de que modo está sendo a aplicação pelo Supremo Tribunal Federal do regime de excepcionalidade fiscal introduzido pela EC nº 106/2020?

A metodologia de pesquisa aplicada é a Análise de Jurisprudência, tal como descreve Roberto Filho e Thalita Lima, por meio da qual se analisa o teor das decisões, com o objetivo de identificar um momento decisório no tempo e espaço, bem como realizar um retrato do “estado da arte” sobre o assunto.

O primeiro capítulo desenvolve uma ideia geral sobre constitucionalismo, equilíbrio fiscal e crise, com breve apresentação do pensamento de Konrad Hesse sobre força normativa da constituição e crise. Após, estuda-se o estado de normalidade constitucional com enfoque no equilíbrio fiscal brasileiro, avançando-se para a análise dos mecanismos de exceção do país, no intuito de observar a capacidade da Constituição Federal para superar momentos de fragilidade institucional e de que forma é possível afastar temporariamente o equilíbrio fiscal sem comprometer o estado democrático de direito em conjuntura de crise.

No segundo capítulo é tratada a crise e a urgência de um regime fiscal extraordinário, representado pela flexibilização de normas fiscais instituída pela EC nº 106/2020, com a necessária contextualização da crise objeto de pesquisa, um panorama histórico de crises financeiras, e, sobretudo, um estudo sobre a política keynesiana de enfrentamento de graves crises, com vistas a diagnosticar a crise atual, demonstrar a necessidade de medidas coordenadas e convergentes para os gastos públicos e apresentar suas possíveis resoluções para o problema.

O terceiro e último capítulo dedica-se à análise das decisões do Supremo Tribunal Federal no contexto de superação da crise fiscal desenvolvida, apresentando-se o teor das decisões aferidas, apresentando as inferências realizadas a partir dessa análise, a fim de investigar de que modo a Corte Suprema do país aborda questões fiscais de relevância nacional com vistas ao enfrentamento dessa crise sem precedentes.

1 CONSTITUCIONALISMO, EQUILÍBRIO FISCAL E CRISE

1.1 A 'FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO' E A CRISE PARA KONRAD HESSE

Afigura-se salutar, antes mesmo da análise da normalidade constitucional fiscal brasileira, fazer uma breve digressão sobre as ideias de força normativa da Constituição e de crise para Konrad Hesse.

Esse subitem procura demonstrar que Hesse, há tempos, já previa que a ordem e a realidade eram inseparáveis, e por assim ser a norma constitucional não existe independente da realidade, seja ela representada por tempos normais ou difíceis.

A ideia proposta por Konrad Hesse apresenta-se bastante oportuna por fazer menção, inclusive, à força normativa em tempos de crise. Em virtude disso, segue sucinto apanhado teórico com o fim de alimentar a força da Constituição para enfrentamento de emergência, como essa representada pela crise financeira oriunda da Covid-19.

Hesse⁴, em famosa obra, cujas raízes estão na crítica ao pensamento de Ferdinand Lassalle, proferido em Conferência sobre a essência da Constituição (ocorrida em 1862), afasta a consideração de que a Constituição é uma 'momentânea constelação de poder' para reconhecer que ela possui força própria, que impulsiona e determina a vida do Estado.

Trata-se, em verdade, de discussão já há muito superada mundo afora. No Brasil, segundo Barroso⁵, a discussão sobre força normativa da Constituição tardou, mas chegou fortemente nos anos 1980, quando encarou as dificuldades esperadas. Ainda assim, se manifesta relevante para o presente estudo, pois desafia até mesmo a indagação sobre a forma como está estruturada a Constituição para atender períodos de instabilidade constitucional. No fim das contas, busca atestar se a solução para o enfrentamento da crise está nela, na Constituição Federal.

O jurista alemão declara que a Constituição ganha força normativa quando seu teor condiz com natureza singular da atualidade, aos componentes sociais, políticos e

⁴ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

⁵ BARROSO, Luís Roberto, *A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer?* In: Anais do Congresso Nacional de Procuradores de Estado, 1986.

econômicos, mas ao mesmo tempo quando apresenta condições de ajustar-se a circunstancial mudança desses fatores.

A preocupação reside nas sucessivas revisões constitucionais, pois, segundo Hesse, a estabilidade representa requisito primordial de eficácia da Constituição e antes de qualquer reforma no texto, deve-se buscar primeiramente mudanças na sua interpretação. E, então, quando retrata situação emergencial que desencadeie em estado de exceção constitucional, diz ser de extrema importância a preservação de sua força normativa, pois considera que, “se, também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio”⁶.

Konrad Hesse ressalta que a prova da força normativa da Constituição não se apresenta em tempos tranquilos, mas, sim, em tempos trágicos.

Barroso⁷ segue o mesmo raciocínio. Ao analisar a trajetória trilhada pelo Direito Constitucional pátrio, mais precisamente quando alude à prévia discussão, convocação, concepção e promulgação da Constituição de 1988, que, segundo ele, viabilizou de modo eficiente a travessia de um Estado autoritário para um Estado Democrático de Direito, discorre:

a Carta de 1988 tem propiciado o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do país. E não foram tempos banais. Ao longo da sua vigência, destituiu-se por *impeachment* um Presidente da República, houve um grave escândalo envolvendo a Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, foram afastados Senadores importantes no esquema de poder da República, foi eleito um Presidente de oposição [...]. **Em nenhum desses eventos houve a cogitação de qualquer solução que não fosse o respeito à legalidade constitucional.** (grifo nosso).

⁶ HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. Ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. CONJUR, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art04102005.htm>. Acesso em: 6 de abril de 2020.

Gilmar Mendes⁸, oportunamente, em entrevista sobre o “direito em tempos de crise”, mais precisamente sobre a crise pandêmica que assola o país, alerta que não vale a pena colocar a culpa na Constituição Federal, pelo contrário, informa que suas prerrogativas fiscais não são obstáculo, mas instrumento de superação desta crise.

Em outras palavras, a Constituição deve ser mecanismo de superação da crise e não empecilho, justamente porque a própria experiência aponta que essa Constituição desempenhou o maior tempo de estabilidade da história republicana do país. O ilustre Ministro complementa seu raciocínio esclarecendo que o texto constitucional atual tem capacidade normativa para tratar questões extremas de fragilidade do sistema de governo empregado.

Isto posto, é possível extrair algumas concepções enriquecedoras para a presente pesquisa. Em situações que despertam estado de exceção em virtude de severa crise econômica, não se deve, todavia, valorizar os fatos excepcionais em detrimento do significado do elemento normativo, mas, sim, reconhecer, em tempos de crise, a superioridade da norma sobre as condições fáticas. Isso quer dizer que a ‘vontade de Constituição’, designada por Hesse, deve ser preservada.

Utilizando-se de Walter Burckhardt, para ilustrar o conceito de ‘vontade de Constituição’, o alemão registrou⁹:

Aquilo que é identificado como *vontade de Constituição* ‘deve ser honestamente preservado, mesmo que, para isso, tenhamos de renunciar a alguns benefícios ou até a algumas vantagens justas. Quem se mostra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional, fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado democrático’. Aquele, que, ao contrário, não se dispõe a esse sacrifício, malbarata, pouco a pouco, um capital que significa muito mais do que todas as vantagens angariadas, e que, desperdiçado, não mais será recuperado.

Portanto, independente da crise que acometa o Estado, a Constituição e sua força vital ou normativa devem ser enaltecidas em detrimento dos fatos excepcionais, afinal de contas a solução para a crise constitucional pressupõe a manutenção do

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *O direito em tempos de crise*: entrevista com o Ministro Gilmar Mendes. Estado da Arte, 2020. Disponível em: <<https://estadodaarte.estadao.com.br/direito-crise-entrevista-ministro-gilmar-mendes/>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

⁹ HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. 2013, p. 135.

fortalecimento da força normativa da Carta, assim como de seu preceito máximo que é a ‘vontade de Constituição’.

A tal força normativa é, como já antecipado, colocada à prova em situação de emergência na esfera política, econômica ou social, que, por seu turno, nem sempre conseguem soluções por meio das competências usuais mencionadas na Constituição, como se verá adiante.

De fato, essa grave crise pandêmica e seus efeitos provocam uma inevitável instabilidade institucional e, porque não dizer, constitucional.

O poder executivo tem governado por meio de decretos e medidas provisórias e, como é sabido, no sistema de *checks and balance*, seus excessos se submetem ao controle do judiciário, a quem cabe fazer o exame de constitucionalidade e legalidade.

Fazendo-se, oportunamente, um breve apanhado histórico, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem adotado teorias sobre estado de exceção em alguns julgados. Segue ementa de uma ação direta de constitucionalidade em que se cogitou a existência de estado de exceção:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.893, DE 28 DE JANEIRO DE 1.998, DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. [...] 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência

válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação.¹⁰
(grifo nosso)

O Supremo também se pronunciou no mesmo sentido, em sede de Agravo Regimental em Reclamação, sobre o tema precatório:

[...] a situação de fato de que nestes autos se cuida consubstancia uma exceção. Com efeito, estamos diante de uma situação singular, exceção, e, como observa CARL SCHMITT, as normas só valem para as situações normais. A normalidade da situação que pressupõem é um elemento básico do seu “valer” [...] sempre que necessário, incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. **Ao fazê-lo, não se afasta do ordenamento, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção**¹¹. (grifo nosso)

De outro ponto de vista, Cláudia Honório¹² sustenta que a fundamentação utilizada nas decisões acima foge à ideia de estado de exceção:

Pode-se pensar, então, que a fundamentação mais coerente para a decisão dos casos analisados pelo Supremo Tribunal Federal é a criação de exceções por meio da ponderação (com a possibilidade de afastamento de uma regra para atender a outro interesse) e a consideração dos resultados causados pela aplicação das normas. [...] As situações foram trabalhadas dentro do direito vigente. A exceção, ao contrário, transcende o próprio direito, pois representa a suspensão do ordenamento. O direito de exceção não é direito, e sim puro poder. Na sua força pura, a norma aplica-se desaplicando-se. [...] **Ao se evocar fora do seu contexto e significado a teoria do estado de exceção, deturpa-se a teoria e produzem-se equívocos. Reforce-se que o equívoco serviu de base para diferentes julgados, sobre temas diversos, e pode fundamentar decisões que estão por vir, formando uma cadeia grave de distorções e insegurança, e de deslocamento de soberania.** (grifo nosso)

Apesar da alusão a esses julgados, eles não serão objeto de estudo. A importância dos mesmos aqui é, tão somente, ressaltar que cada vez mais o tema tem sido trazido à baila no país, ainda que de forma imprecisa.

¹⁰ STF, ADI 3316/MT – Mato Grosso. Relator: Min. Eros Grau, Julgamento: 09/05/2007.

¹¹ Voto do Ministro Eros Grau in: STF Rcl-AgR 3034/PB – Paraíba, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Julgamento: 21/09/2006.

¹² HONÓRIO, Cláudia. *Estado de exceção – Estudo de caso*. In: Revista Eletrônica do Cejur - Centro de Estudos Jurídicos da Universidade Federal do Paraná. Ano 2. v.1 n.2. Agosto/Dezembro – 2007.

Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal, protetor da Constituição Federal, apresenta-se como grande protagonista no enfrentamento da crise objeto dessa pesquisa, que será delimitada adiante, no sentido de defender sua genuína força normativa.

1.2 OS MECANISMOS DE EXCEÇÃO NO BRASIL

Sendo a força normativa colocada à prova em situação emergencial, observar-se-á que nem sempre a referida situação consegue solução por meio das competências usuais mencionadas na Constituição.

Godoy¹³ identifica que, no Brasil, o estado de exceção se utilizou de variadas terminologias, “transitando em expressões como *segurança do Estado* (Constituição de 1824), [...], *estado de emergência* (Constituição de 1937), *estado de guerra* (Constituição de 1937), *estado de defesa* (Constituição de 1988)”. Verifica, pois, que todas as Constituições brasileiras, muito embora com diferentes modelos de regulamentação, reconheceram a importância de normatizar em seu texto institutos que exprimem o denominado Sistema Constitucional das Crises.

A esses instrumentos, previstos pela Constituição com vistas a restabelecer a continuidade da normalidade constitucional ameaçada, Olavo Ferreira¹⁴ chamou de ‘Sistema Constitucional das Crises’. Segundo ele, trata-se do conjunto de normas constitucionais, que obedecem aos princípios da Necessidade e da Temporariedade e tem como propósito a salvaguarda ou a reparação da ordem constitucional.

Segundo Roberta Resende¹⁵, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio são as medidas extraordinárias disponibilizadas na Constituição vigente.

¹³ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Estado de exceção e anormalidade constitucional no contexto da CF*. Conjur, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/embargos-culturais-estado-excecao-anormalidade-constitucional>>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

¹⁴ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Sistema Constitucional das Crises: restrições a direitos fundamentais*. São Paulo: MÉTODO, 2009.

¹⁵ RESENDE, Roberta. *Sistema Constitucional das Crises: restrições a direitos fundamentais*. Migalhas. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/LaudaLegal/41,MI189672,31047-Sistema+Constitucional+das+Crises+restricoes+a+direitos+fundamentais>>. Acesso em: 10 julho de 2020.

Barroso¹⁶ informa que uma das características da ordem constitucional brasileira de 1988 “é ter suas relações jurídicas desenvolvidas por um estado democrático de direito”. O estado de direito, por si só, busca proteger a ordem, a paz, a segurança e a liberdade por meio de regras que consolidam a ordem jurídica. Ocorre que, como já introduzido, não raras vezes o Estado sofre perturbações internas e externas de toda ordem, que, inevitavelmente abalam o tal estado de normalidade.

Previendo situações como essas, o constituinte originário separou um título específico com instrumentos para a manutenção da ordem: Título V - Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas, cujo primeiro capítulo é dedicado ao Estado de Defesa e Estado de Sítio (art. 136 a 141, da CF).

Da análise desses dispositivos, observou-se a preocupação do constituinte de 1988 em fixar os procedimentos de exceção com muitas especificações, com prescrição de imunidades, limites de ação governamental, responsabilidades por abusos, dentre outras particularidades.

Observou-se ao longo dos anos uma expansão da normatização desses instrumentos, principalmente com a Constituição de 1988 que é, por natureza, superlativamente analítica, a exemplo da apresentação em seu texto de título especial alcunhado como "defesa do Estado e das instituições democráticas".

É salutar invocar a relevância da obediência aos Princípios da Necessidade e da Temporariedade. O desrespeito a eles, conforme Moraes¹⁷ compromete “a higidez da providência adotada, sinalizando intolerável arbítrio e clara lesão dos postulados democráticos”. À vista disso, conclui-se que a Constituição compreende opções taxativas, isto é, indica claramente em que circunstâncias esses procedimentos podem ser adotados.

Segue uma breve análise sobre os institutos do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, com intuito unicamente de delimitar as situações que os autorizam, a fim de fazer um paralelo com a circunstância que instaurou o estado de calamidade pública do Decreto Legislativo nº 06, de 2020.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. *O Constitucionalismo Democrático no Brasil: Crônica de um sucesso imprevisto*.

¹⁷ MORAES, Humberto Peña. *Mecanismos de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas no Sistema Constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio*. Revista da EMERJ, Vol. 6, Nº. 23, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_198.pdf> Acesso em: 10 julho de 2020.

1.2.1 Estado de Defesa

Como mencionado no artigo 136 da Constituição¹⁸, o Estado de Defesa busca “preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social”. A Constituição pressupõe existir duas situações: ameaça grave e iminente instabilidade institucional, bem como calamidades de grandes proporções na natureza. O mesmo dispositivo exige que tais hipóteses ocorram em “locais restritos e determinados” e que o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional sejam previamente consultados.

No que diz respeito ao prazo, o Estado de Defesa conta com prazo máximo de 30 dias, que pode ser prorrogado um só vez por idêntico período, mas se houver insistência ou necessidade de prorrogação, surge a possibilidade de mobilizar o Estado de Sítio.

No que concerne ao rito procedimental, a competência do Estado de Defesa cabe ao Presidente da República por meio de Decreto, que, por sua vez, deve, obrigatoriamente, conter o prazo, área contemplada e medidas coercitivas a serem adotadas. O Presidente envia o Decreto com as justificativas ao Congresso Nacional em 24 horas, que, se porventura esteja em recesso, será prontamente convocado em até cinco dias, com prazo de 10 dias para estudar o pedido do Presidente.

Em razão da gravidade das situações que motivam o Estado de Defesa, admite-se a adoção de medidas coercitivas, que, em situação normal, ofenderiam direitos fundamentais. No entanto, as medidas implementadas precisam ser indispensáveis para solucionar a respectiva situação extraordinária, além de estarem expressamente previstas na Constituição (art. 136, § 1º, I, CF).

¹⁸ BRASIL, Constituição (1988), Capítulo I – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, Art. 136. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_136_.asp> Acesso em: 1 abril de 2021.

1.2.2 Estado de Sítio

Alocado no art. 137 da Constituição Federal, o Estado de Sítio pode ser demandado em três situações: o inciso I traz a comoção grave de repercussão nacional, assim como fatos que comprovem a insuficiência do Estado de Defesa previamente decretado; e o inciso II traz a guerra e a resposta a agressão armada estrangeira.

O Presidente da República, primeiramente, escuta os Conselhos da República e o Conselho da Defesa, para então decretar o Estado de Sítio. Também precisa elencar as justificativas de seu ato ao Congresso Nacional, que, por sua parte, decidirá por maioria absoluta. Nesse instituto, o Congresso precisa necessariamente autorizar a decretação do Estado de Sítio.

Diz respeito a situações de repercussão nacional. Assim, não há exigência de indicação da área abrangida.

Quanto aos prazos, para o inciso I, o prazo inicial é de até 30 dias, com possibilidade de sucessivas e ilimitadas prorrogações, por igual prazo até que a situação se tranquilize.

No que diz respeito ao inciso II, poderá durar enquanto existir a guerra ou a agressão, sem necessidade de previsão de prazo no Decreto Presidencial, muito embora também deva obediência à temporariedade.

O referido Decreto deve conter: sua duração (caso do inciso I), as normas de execução e as garantias constitucionais que restarão suspensas durante sua vigência.

Quanto às garantias constitucionais suspensas, o art. 139 expõe quais medidas podem ser aplicadas no caso do inciso I do art. 137. Já nas situações indicadas no inciso II, o rol é mais amplo, já que qualquer garantia constitucional pode ser flexibilizada, desde que conste do Decreto e esteja acompanhada da devida justificção presidencial para tal.

Percebe-se, então, uma perfeita delimitação das hipóteses em que o Estado de Defesa e o Estado de Sítio podem ser excepcionalmente acionados. Em vista disso, o contexto específico da crise sanitária e, conseqüentemente, financeira provocada pela Covid-19, não se enquadra nas situações que autorizam Estado de Defesa e Estado de Sítio. Além do mais, o Decreto Legislativo nº 6/2020 reconheceu o Estado de Calamidade Pública, e, muito embora, aproxime-se daquilo que foi definido pela Constituição como Estado de Defesa, tecnicamente não o é.

Não obstante a Constituição Federal só permita claramente a restrição dos direitos de ir e vir, bem como o direito de reunião, alguns autores defendem não ser necessário decretar nenhum deles para restringir tais direitos fundamentais.

Para Pedro Estevam Serrano e Gustavo Binenbojm¹⁹, o *lockdown* e a proibição de circulação e reunião de pessoas independem da decretação do Estado de Sítio ou Estado de Defesa. Segundo Serrano, “tais regimes excepcionais se aplicam melhor a situações de violência e comprometimento da ordem pública, e não são necessários em crises sanitárias”. Binenbojm, por sua vez, menciona que o STF, na ADI nº 6.341, ao reconhecer que entes subnacionais têm competência para realizar diligências de polícia administrativa sanitária em prol da saúde pública, decidiu que eles podem, sim, limitar a circulação de pessoas em prol do bem-estar social, mas deixando claro que não se equivale à proporção que poderia ser encontrada com a adoção dos regimes de exceção constitucionais.

Por tudo isso, afirma-se que atualmente não há enquadramento que autorize a instalação dos regimes excepcionais previstos no texto constitucional. Oportunamente e em tempo, o Presidente da República, com apoio do Congresso Nacional, decretou o Estado de Calamidade Pública, conforme também possibilita a Constituição de 1988.

O inciso XVIII do art. 21, da CF²⁰, dispõe que compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas. O art. 148²¹, I, por sua vez, admite a criação de empréstimo compulsório para socorrer despesas extraordinárias oriundas de calamidade pública, enquanto o art. 167, § 3º²², considera a abertura de crédito extraordinário para assistir despesas imprevisíveis e urgentes que decorram da calamidade pública.

Trata-se, evidentemente, de situação com lastro constitucional, mas que não compreende os institutos de estado de exceção aclamados pela Constituição de 1988.

Por todo o exposto até agora, é possível extrair algumas conclusões.

A normalidade constitucional, encarada como o reverso da exceção constitucional ora estudada (oriunda de grave crise fiscal), restou representada pelo

¹⁹ RODAS, Sérgio. *Restrições do lockdown não dependem de estados de defesa ou sítio*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-09/restricoes-lockdown-nao-dependem-estado-sitio>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

²⁰ BRASIL, Constituição (1988).

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

equilíbrio orçamentário e pela gestão fiscal responsável, essa, por sua vez, consagrada pela Lei Complementar nº 101 de 2000. Especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal de 1988 previram muitos dispositivos que asseguram o equilíbrio nas contas públicas, favorecendo, certamente, para o período mais estável da história brasileira, anunciado outrora por Barroso.

A Constituição de 1988, preocupada desde sua origem com os mecanismos de defesa do Estado e das Instituições Democráticas, tem plena capacidade para superar momentos de fragilidade institucional e, por assim ser, não se deve cogitar qualquer solução para as crises do Estado Democrático de Direito que não seja o respeito à sua legalidade. E não é só por isso, Konrad Hesse apregoa que a Constituição conta com uma força normativa capaz de defender o Estado contra as piores situações que possam lhe acometer e que ela só é colocada realmente à prova em tempos de necessidade.

E, muito embora o britânico julgue importante a previsão de cláusula especial para o estado de necessidade, como a Constituição brasileira o fez, a ausência normativa de mecanismo de excepcionalidade fiscal no texto constitucional parece representar apenas a impossibilidade de antecipação de todas as situações passíveis de crise. A referida omissão, todavia, não é empecilho para a devida regulamentação constitucional da crise, como se deu inicialmente com o Decreto Legislativo nº 6 de 2020 e, posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 106 de 2020.

Dito isso, busca-se agora compreender como a Constituição Federal está estruturada com vistas a atender ao equilíbrio fiscal e orçamentário do país.

1.3 A NORMALIDADE CONSTITUCIONAL FISCAL E O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

A razão de existência desse subtítulo dá-se pela concordância que se atribui ao entendimento de Baleeiro²³, no sentido de que a normalidade constitucional é

²³ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Forense, 2010.

pressuposto de existência do estado de exceção e esse só tem razão de existir se concomitante ou anteriormente a ele, houver um dito estado de normalidade.

Para o referido autor, a razão de ser do estado de crise depende das características que a normalidade possui e, por assim dizer, só se impõe em face da análise das especificidades da ordem constitucional pátria vigente²⁴.

Sendo o objeto dessa pesquisa a crise fiscal ocasionada pela Covid-19 (como restará adiante delimitado) numa perspectiva da jurisdição desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal no que toca à flexibilização de normas fiscais, o papel desse subtítulo é tratar sobre a normalidade constitucional representada pelo equilíbrio fiscal/orçamentário.

Uma das características da Constituição Federal brasileira consiste em regular os princípios que dizem respeito aos orçamentos e exigir norma infraconstitucional por meio de lei complementar. Conforme aduz Correia Neto²⁵, a Constituição, de fato, determina a estrutura jurídica das finanças públicas, mas impõe que outra lei dite as regras do jogo.

A Constituição, então, traça o modelo de ciclo orçamentário público, cujas metas de elaboração e execução orçamentária concretizam o planejamento e a efetivação das políticas públicas.

As proposições legislativas estão sujeitas, em tempos normais, à devida conformação com as regras fiscais e orçamentárias previstas na Constituição e legislação correlata, bem como à constatação do impacto orçamentário e dos limites fiscais.

No Brasil, a atividade financeira do Estado está contida no que se convencionou denominar "Sistema Constitucional Financeiro". Para Torres²⁶, o referido Sistema é responsável por garantir unidade, plenitude e harmonia com a atividade financeira do Estado. Isso se faz possível porque a Constituição:

[...] consiste na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta por princípios fundamentais, competências e os valores que regem a atividade financeira do Estado

²⁴ Ibidem.

²⁵ CORREIA NETO, Celso de Barros. *As razões da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 95, 2010.

²⁶ TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro – Teoria da Constituição Financeira*. Revista dos Tribunais, 2014.

na Unidade entre a obtenção de receitas do orçamento, realização de despesas, gestão do patrimônio estatal e controles internos e externos, bem como da intervenção do Estado na relação com as Constituições econômicas ou social.

A Constituição Federal de 1988 foi a responsável por introduzir o Regime Fiscal Ordinário na ordem jurídica brasileira.

O Regime Fiscal Ordinário²⁷ nada mais é que:

[...] a gestão orçamentária do planejamento e da execução da despesa pública, composto de quatro pilares: (I) o primeiro é a regra de ouro, materializada no artigo 167, inciso III da Constituição Federal; (II) o segundo é a introdução, por meio da EC 95, do art. 107 do ADCT, que inseriu o denominado "Teto de Gastos"; (III) o terceiro diz respeito à exigência da estimativa do impacto das proposições orçamentárias (art. 113 do ADCT) e, por fim, (iv) das regras específicas a respeito da gestão com o pessoal, materializadas no art. 169 do referido texto.

Estevão Horvath²⁸ salienta que o equilíbrio fiscal ou equilíbrio orçamentário (o autor utiliza as duas expressões como sinônimas), considerado por alguns como princípio orçamentário constitucional, é, em verdade, mais que um princípio, um ideal a ser atingido tanto pelos entes políticos, quanto pelos cidadãos. João Catarino segue a mesma lógica. Para esse autor, a estabilidade orçamentária consagrada no ordenamento jurídico pátrio é mais do que uma regra orçamental, traduz em “valor estruturante das finanças públicas modernas em face dos problemas atuais e futuros que os défices excessivos vêm colocando aos Estados”²⁹.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF), regulamentadora da Constituição no que diz respeito à Tributação e Orçamento (Título VI – Das Finanças Públicas - art. 163 a 169), é a referência legislativa orçamentária do país, que em momentos de normalidade segue os ditames contidos em seu art. 1º, § 1º: ação planejada e transparente.

²⁷ MARTYNYCHEN, Marina M. Macedo. *Aspectos gerais do regime fiscal extraordinário - Considerações a respeito das EC 106 e 107 e da LC 173/20*. Disponível em: <<https://migalhas.uol.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: 30 de agosto de 2020.

²⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas*. São Paulo: 2014.

²⁹ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 273.

No artigo transcrito, a lei apresenta a responsabilidade na gestão fiscal com transparência e exercício de prevenção e correção de riscos, de modo que o equilíbrio das contas públicas seja preservado e cumprido com o estabelecimento de metas e apresentação de resultados. Nesse diapasão, diz-se que essa lei se baseia nos conceitos de responsabilidade, transparência e equilíbrio das contas públicas.

Seu alcance é a nível federal, todos os entes políticos, poderes, Ministério Público e empresas estatais, com dispositivos que tratam do procedimento de controle da gestão e da responsabilidade dos seus gestores. Sem dúvidas, é referência para as finanças públicas e para a política econômica do país.

O art. 4º, I, 'a', por sua vez, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de obedecer ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, também dispõe sobre equilíbrio entre receitas e despesas. Isso quer dizer que no orçamento anual, o total das despesas fixadas deve ser igual ao das receitas previstas. Isto está de modo esparso indicado no texto constitucional, especialmente nos artigos 166, § 3º, II e 167, II, V e VII. Horvath³⁰, então, arremata ao dispor que “esta parece uma noção simples, lógica e efetivamente correspondente à ideia de equilíbrio de contas”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, então, emergiu com o propósito de dar transparência e equilíbrio à gestão pública, estabelecendo o conceito de gestão fiscal responsável.

Falando mais detidamente sobre o Princípio do Equilíbrio Fiscal/Orçamentário, insta dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo o equilíbrio das contas públicas. Torres³¹ assevera que a Constituição de 1988 não impõe o equilíbrio fiscal ao administrador público, todavia o equilíbrio pode ser extraído da própria Constituição que faz restrições ao endividamento, além de ordenar a transparência orçamentária e a contenção dos gastos públicos.

Os incisos II e V do art. 167 da Constituição³², por exemplo, impedem, respectivamente, “a realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”, e “a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação dos recursos correspondentes”.

³⁰ HORVATH, Estevão. *O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas*. São Paulo: 2014.

³¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na constituição*. Vol. 5. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

³² BRASIL, Constituição (1988).

A conhecida “regra de ouro”, encontrada na Constituição (art. 167, III) e na LRF (art. 12, § 2º), propõe, sem dúvida, um equilíbrio orçamentário, já que proíbe que a quantidades de operações de crédito seja acima do valor das despesas de capital. Correia Neto³³ confere importância máxima ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário:

Mesmo na Lei de Responsabilidade Fiscal, os diferentes princípios não estariam lado a lado, todos no mesmo plano. Ao que parece, uns funcionam como meios para realização de outros. E todos, em alguma medida, são formas de resguardar o equilíbrio das contas públicas, valor máximo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nóbrega³⁴ corrobora. Para ele o maior princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal não poderia deixar de ser o do equilíbrio fiscal, que perpassa o mero equilíbrio orçamentário, que, por sua vez, revela que o Estado precisa conduzir sua administração baseada no equilíbrio entre receitas e despesas.

É possível observar que muitos são os artigos da LRF³⁵ que acolhem o Princípio do Equilíbrio Orçamentário. O artigo 14, que trata da renúncia de receitas, é um deles. Esse dispositivo estabelece em seu § 2º regras rígidas para a referida renúncia, exigindo que concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as seguintes medidas: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e não afetar as metas de resultados fiscais da LDO (inciso I).

O artigo 16, que disciplina a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que provoca aumento dos gastos, também deve ser acompanhado da expectativa de custos futuros, ou seja, de modo que assegure a tal transparência e o equilíbrio orçamentário.

No artigo 30 e seguintes, a LRF dita limites para o endividamento dos entes, assim como estabelece normas que permitem o retorno aos limites previstos.

³³ *Ibidem*.

³⁴ NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

³⁵ BRASIL. Lei Complementar, no. 101, 4 de maio de 2000. LRF - Lei de responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 de maio de 2020.

Observe-se que a despeito de o Constituinte brasileiro ter escolhido o ideal de equilíbrio orçamentário/fiscal, admite, ainda que em última instância, o endividamento público.

Torres³⁶ informa que o equilíbrio orçamentário, na verdade, depende mais da situação econômica atual do que de determinação constitucional e legal. Em resumo, o referido princípio é puramente formal, completamente desprovido de eficácia vinculante, logo o legislador só o observará se o contexto econômico for favorável, estando alheio ao controle jurisdicional. Portanto, a Constituição não deve impor a todo custo o equilíbrio orçamentário.

Disso depreende-se que um orçamento desequilibrado não é necessariamente inconstitucional, assim também que o equilíbrio orçamentário não é um fim em si mesmo. O desequilíbrio, inclusive, pode ser uma opção política momentânea, isto é, um instrumento de desenvolvimento econômico, em que se prioriza o equilíbrio da economia em detrimento do equilíbrio orçamentário, como se estudará adiante.

Não obstante isso, diz-se que o Regime Fiscal Ordinário, quanto à administração da execução orçamentária e à despesa, aplica a LRF para consolidar seus pilares, logo a referida lei introduz regras de gestão de pessoal, aumento de despesas, metas fiscais e contingenciamento.

No entanto, a pandemia trouxe um contexto ímpar acompanhado de novos desafios aos gestores públicos. O enfrentamento das consequências sanitárias e econômicas da Covid-19 exigiu do Estado como um todo a adoção de medidas emergenciais que inevitavelmente impactam o orçamento e as finanças.

Com o aumento das despesas e a redução das receitas públicas, surgiu a necessidade de instrumento fiscal capaz de introduzir caminhos mais ágeis para uma gestão que exige liquidez e flexibilidade, no entanto, sempre com respeito à transparência e à publicidade:

Diante disso e da já difícil situação fiscal da União e demais entes, as alterações promovidas na legislação pela EC nº 106/2020 e pela LC nº 173/2020 evidenciaram a clara intenção de delimitar o regime extraordinário ao seu objeto e à duração da calamidade

³⁶ Ibidem.

pública. E, somente naquilo em que a urgência viesse a se mostrar incompatível com o regime regular.³⁷ (grifo nosso).

O Regime Fiscal Extraordinário, constituído por regras temporárias e excepcionais é, portanto, introduzido a partir da Emenda Constitucional nº 106 de 2020 e pela Lei Complementar nº 173 de 2020, além do Decreto Legislativo nº 06 de 2020 que deliberou o estado de calamidade pública.

Importa salientar que as exceções ao regime ordinário precisam ser aplicadas com cautela, já que o objetivo nada mais é que retirar entraves que comprovadamente atrapalham o desenrolar das ações emergenciais exigidas e necessárias para o país. Assim, seus dispositivos podem ter aplicação imediata, sem exigência de regulamentação.

Pois bem, o cerne da pesquisa está em alguns dispositivos encontrados nos Títulos VI (Da Tributação e do Orçamento) e Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição, que asseguram o regime regular fiscal brasileiro, com correspondência na LRF, e, por assim ser, restaram flexibilizados pela Emenda 106, assim como pelas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, que serão estudadas adiante. Mais especificamente são os seguintes: art. 195, § 3º, da CF, c/c art. 9º, 14, 15 e 16, da LRF; art. 167, caput, III, da CF c/c art. 12, § 2º, da LRF; e art. 164, § 1º, da CF.

Partindo-se, então, do pressuposto que as regras constitucionais e infraconstitucionais alcançadas pelas decisões objeto desse estudo promovem um regime de estabilidade fiscal das contas públicas, torna-se fundamental sua prévia análise nesse momento.

No Brasil, desde a nova Constituinte, é proibida ao Banco Central a aquisição de títulos do Tesouro Nacional ou de outro órgão ou entidade que não seja instituição financeira, basta ver a disposição do § 1º do art. 164, com vistas a assegurar a estabilidade monetária e o combate à inflação. Não obstante, a nova Emenda, por intermédio do art. 7º, II, autoriza o Banco Central a comprar e a vender ativos específicos em mercados secundários nacionais na esfera de mercados financeiros, de capitais e de pagamento.

³⁷ *Nota Técnica nº 20, de 2020*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentariaefinanciaredeproposies_versao10jun2020.pdf> Câmara dos Deputados, junho de 2020.

Em seguida, a denominada ‘regra de ouro’ das finanças, que cuida da vedação para realizar operações de créditos que ultrapassem o total das despesas de capital (art. 167, III da CF), visa impedir que os entes realizem empréstimos vultuosos que extrapolem o valor das despesas de capital e acabem sendo utilizados para pagar despesas correntes. Restou também excepcionada durante o exercício financeiro em que vigora a calamidade pública, isto é, o ano de 2020.

Ricardo Lobo Torres³⁸ afirma que tal dispositivo se propõe a limitar o endividamento público e, no Brasil, foi prestigiado também pela LRF, em seu art. 12, § 2º (“O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”)³⁹.

Portanto, como já introduzido o pensamento de Gouveia⁴⁰, o estado de crise só se materializa nos sistemas em que seja possível verificar a situação de normalidade, isto é, quando há equilíbrio entre poder e liberdade. A complexidade da questão surge, todavia, no instante de se perceber qual o limite entre a normalidade e o caos, ou dito de outra maneira, entre a regra e a exceção propriamente dita.

Conclusivamente, após breve análise das normas constitucionais que sustentam o equilíbrio orçamentário das contas públicas em confronto com a Emenda 106, que as flexibiliza durante a calamidade pública, ficou demonstrado que diante da situação vivenciada pelo país, não há como desconsiderar que, não obstante o equilíbrio fiscal seja desejável como regra, pode ser impossível e, até mesmo, nocivo em circunstâncias especiais, como se observa em tempos de crise. O momento atual apresenta-se, sem dúvidas, como oportunidade para reavaliar a missão de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O capítulo 2, por sua vez, dará continuidade ao estudo pormenorizado dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que restaram relativizados com a Emenda 106/2020, com a devida imersão no estudo sobre o regime fiscal extraordinário.

³⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Vol. V: O orçamento na Constituição, p. 287.

³⁹ BRASIL. Lei Complementar, no. 101, 4 de maio de 2000. LRF - Lei de responsabilidade Fiscal.

⁴⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma Perspectiva do Constitucionalismo Democrático*. Coimbra: Almedina, 2020, edição em português.

2 A CRISE E A URGÊNCIA DE UM REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO

Nesta seção, são apontados os pressupostos fáticos que guiaram à crise econômica brasileira no ano de 2020, cujo estopim deu-se com a crise sanitária oriunda da Covid-19, mais precisamente após ser formalmente decretado o estado de calamidade pública com o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março do corrente ano. Essa afirmação deriva do fato de que, muito embora não se possa descartar a expressiva participação do vírus no agravamento da crise brasileira, bem antes de sua propagação, a situação já clamava por atenção e, sobretudo, por intervenção estatal, como se observará no subitem 2.2.

Dentre as lições teóricas e históricas, a reflexão sobre a crise capitalista elaborada extraordinariamente por John Maynard Keynes e revisitada por seus discípulos, apresenta-se como norte para, primeiramente, diagnosticar a problemática da crise e, após, indicar as possíveis soluções.

A recuperação dos princípios e reflexões de Keynes em seu livro *Teoria Geral*⁴¹, feita por José Roberto Afonso⁴², dá significativo suporte teórico para a atuação estatal nesta grave crise financeira inserida no contexto brasileiro, que reclama urgência e que se faz necessária em virtude das incertezas que dominam o “espírito animal”⁴³ do empresariado, restando ao Estado, o dono da máquina estatal, apresentar-se como o paulatinador da crise na economia.

Não obstante sua obra tenha sido escrita no contexto da crise de 2008, que, diga-se de passagem, possui muitas semelhanças com a crise atual, Afonso explica:

Não faltaram autores para abordar as funções e a atuação do Estado, sob as mais variadas abordagens, tanto na economia, quanto nas outras ciências. Mas nenhum foi mais famoso que o economista britânico John Maynard Keynes, que, na primeira metade do século passado, dedicou-se a entender como nasceram as grandes crises e, especialmente, a defender a ação estatal como meio de atenuar seu impacto.

⁴¹ KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, 1936.

⁴² KEYNES, *Crise e Política Fiscal*, Série IDP, de José Roberto R. Afonso, publicado em 2012.

⁴³ No artigo ‘Biografia de Keynes’, Afonso explicou com trechos do livro de Keynes *Teoria Geral*: “do espírito animal – uma necessidade espontânea de agir em vez de não agir”, [...]. “Se o espírito animal arrefece e se o otimismo espontâneo esmorece, o empreendedorismo vai enfraquecer e morrer.”

Na obra denominada “A crise financeira de 2008”⁴⁴, a Associação Keynesiana Brasileira noticiou uma espécie de dossiê, alimentado por artigos, a respeito da última grande crise. Nela, procura-se assimilar qual foi a origem, as nuances e as consequências da crise financeira mundial de 2008, e, ainda, o quão influenciou a economia brasileira na época, a partir do pensamento keynesiano, que dará suporte teórico para o desenvolvimento do subtítulo 2.2, que, por sua vez, retratará a crise atual em uma compreensão histórica (1929, 2008 e 2020).

Como se verá adiante, Keynes recorreu ao Estado, tanto para sanear a crise, quanto para preveni-la. É, de fato, incontestado, que as reflexões sobre a denominada política keynesiana evidenciam de modo surpreendente como ainda são atuais e valiosas suas diretrizes e estratégias propostas há tanto tempo.

No entanto, como a crise econômica e fiscal oriunda da Covid-19 ainda está em andamento, não é possível apontar seu alcance, sua duração nem mesmo seu potencial de impacto. Em verdade, a história dos fatos atuais mostra-se sempre como um enigma para os historiadores. Só o tempo trará essa clareza. O passado pode ser estudado, interpretado e até compreendido, enquanto o futuro só pode ser deduzido. Sua compreensão é, no mínimo, limitada. Dessa forma, a intenção por trás da comparação feita entre crise atual e crises passadas não é extrair conclusões exatas sobre o futuro, mas estudar o passado para então tentar retratar o presente.

Mas, antes de tudo, faz-se prudente estudar o que se entende por crise nesse trabalho, para mais adiante assimilar a respeito da gravidade da crise ora instalada, se se traduz em recessão econômica ou, pior, se há semelhança com a Grande Depressão do século passado.

2.1 DESCRIÇÃO CONTEXTUAL DA CRISE

A atual crise socioeconômica brasileira, como dito outrora, tem como principal contribuinte a crise sanitária desencadeada pela pandemia, cujos efeitos vão além dos tradicionalmente encontrados na maioria das crises.

⁴⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise financeira de 2008*. Revista de Economia Política, Vol. 29, Nº. 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

Pontua José Roberto Afonso⁴⁵ que desde a morte de Keynes, em 1946, o planeta não vivia um quadro tão desafiador. Para mensurar a importância de seus ensinamentos, escreveu que assim como não existem ateus em queda de avião, todos somos keynesianos diante de uma crise da dimensão atual, que, diga-se de passagem, está longe de ser apenas econômica e é também sanitária, psicológica e política.

Incerteza é a palavra que define a crise atual. Incerteza no que diz respeito ao tempo para o fim da pandemia e aos seus efeitos vindouros, assim como incerteza sobre a melhor estratégia para combatê-la. Incerteza também sobre a dimensão dos danos econômicos e fiscais para a nação, sem esquecer da incerteza sobre a crise política. São pelo menos três crises em uma só.

Davidson⁴⁶ aduz que a incerteza sobre o futuro é enorme:

Keynes inovou o conceito de verdadeira incerteza quanto ao futuro. Segundo ele, se o futuro é incerto, então as receitas futuras possíveis que se espera que as despesas de investimento de hoje venham a implicar não são previsíveis, e, portanto, não podem ser previstas fiavelmente utilizando dados de mercado do passado e do presente.

Como não é possível prever o futuro, os investimentos se tornam um problema cogente. A incerteza, definitivamente, é incapaz de ser medida, restando ao Estado desenhar as estratégias de combates.

E quando a incerteza aumenta e estagna as decisões de investir e também de produzir, situação infelizmente encontrada na atualidade econômica brasileira, instala-se uma crise que pode desencadear na tão temida Depressão, como aquela vivenciada na primeira metade do século passado.

Como visto, o “espírito animal” é uma espécie de impulso para realizar algo. Assim, quando esse impulso se reprime, os investimentos não acontecem da forma esperada e a economia é penalizada.

Nesse sentido, porque o futuro é incerto, os indivíduos, mais especificamente os investidores, seguem seus instintos, caracterizados pelo que Keynes chamou de *animal spirits*. Em outras palavras, o estado de confiança dos indivíduos é construído a partir de

⁴⁵AFONSO, José R. *Biografia de Keynes*. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/biografia-de-keynes-midia/>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

⁴⁶ DAVIDSON, Paul. *John Maynard Keynes*. Editora Actual, 2011.

convenções. Portanto, a adoção de convenções, por parte dos agentes, é a solução parcial dos problemas de incerteza⁴⁷.

A crise econômica, portanto, está intrinsicamente ligada a uma transformação brusca na percepção de risco dos agentes econômicos.

Ferreira⁴⁸ conceitua crise “a situação de excepcionalidade, em que um fato (ou uma série de fatos) desencadeia a alteração da lógica ordinária de determinada sociedade”. E informa que referida mudança pode ocorrer dentro do Direito, da Economia, mas que depende necessariamente de qual espécie crise foi instalada.

José Roberto Afonso⁴⁹, quando cita Keynes em sua obra, diz que o inglês denomina ligeiramente crise como sendo a situação em que as convenções são rompidas. E, para explicitar melhor, Afonso transcreve em sua obra trecho do livro de Keynes que traz o conceito de convenção:

Na prática, concordamos, geralmente, em recorrer a um método que é, na verdade, uma convenção. A existência dessa convenção – embora ela nem sempre funcione de uma forma tão simples – reside em se supor que a situação existente dos negócios continuará por tempo indefinido, a não ser que tenhamos razões concretas para esperar uma mudança. Isso não quer dizer que, na realidade, acreditemos na duração indefinida do estado atual dos negócios. A vasta experiência ensina que tal hipótese é muito improvável.

As crises econômicas e políticas são as mais costumeiras, sendo usual concebê-las como intrínsecas à lógica do desenvolvimento capitalista. O fato é que independentemente da crise efetivamente instalada, o Estado terá que adotar uma resposta ao problema.

Como restou antes delimitado, o objeto de pesquisa é a crise fiscal enfrentada pelo Brasil, especialmente após a decretação do estado de calamidade pública oriundo da Covid-19. E a razão para sua escolha deve-se às lições de Keynes sobre a importância da política fiscal em tempos de crise, pois, segundo o britânico, diante de

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ FERREIRA, Antônio Casimiro. *Exercício de funções públicas em tempos de crise*. Trabalho em funções públicas em tempos de crise: que direito (s)?: Atas das I Jornadas de direito do emprego público. Braga: Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013. p. 53-58.

⁴⁹ Ibidem.

grave crise, aquela que perpassa os contornos das ordinárias flutuações econômicas, uma resposta fiscal precisa complementar a reação monetária.

Em outras palavras, quando aumentam as incertezas e se dissolvem as convenções aumentam as buscas por liquidez para manter os ativos. E como graves crises provocam a quebra das convenções, não haveria como manter a política econômica tradicional, sobejando ativar a política fiscal para aumentar o gasto público.

Política fiscal nada mais é que o modo pelo qual o Governo busca manter expectativas positivas por parte dos investidores a fim de que a demanda efetiva permaneça em alta, conceito que se verá logo a seguir.

Se a situação representa uma esperada flutuação na economia ou juros abaixo do esperado, pode ser encarada com ajustes pontuais na política econômica. Agora quando eclode uma crise de incertezas em que os agentes econômicos precisam parar de investir e até mesmo de produzir, isto é, quando a ordem é rompida, Keynes defende que a política monetária não é suficiente para uma solução e que apenas a política fiscal, por meio do aumento dos gastos com a ampliação da dívida pública, é capaz de amenizar a crise econômica.

Aproveitando o subtítulo sobre a definição de crise, é sabido que em todo o mundo tem-se produzido uma legislação dedicada a remediar crises e propiciar a segurança nacional. As crises podem estar associadas a fatores internos ou externos, podendo-se citar rapidamente as guerras, crises econômicas, catástrofes naturais e ataques terroristas.

Para tanto, a existência constitucional de um instituto preestabelecido de enfrentamento, no qual sejam previstas regras novas e limitadoras de direitos fundamentais, pode facilitar o referido enfrentamento de eventual crise, apesar de que é quase impossível a preconcepção legislativa de todos os tipos de crise e suas respectivas respostas. Além do mais, as brechas nesta regulamentação jurídica seriam inevitáveis, sendo, em alguns casos, indispensável levar a discussão para fora do âmbito jurídico.

Bercovici⁵⁰ é mais radical ao afirmar “[...] toda previsão de legislação de exceção é inútil.” E o faz sob a perspectiva de que prever respostas aos momentos de crise não necessariamente legitima os atos praticados no período, pois a situação

⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 40.

política e social à época podem ser peculiares e eventualmente contrariar os contornos jurídicos pré-estabelecidos.

De todo modo, como ficou evidenciado nos ensinamentos de Hesse acima expostos, acredita-se que o prévio estabelecimento de instrumentos para combater a crise, sobretudo, no que toca aos possíveis meios de controle e a indicação do funcionamento da estrutura administrativa em tempos difíceis, traz mais benefícios que prejuízos.

E, como também já foi salientado, a crise ora refletida no Brasil tem contornos similares a outras crises pretéritas e não tem guarida em instituto previamente estabelecido no ordenamento jurídico pátrio, mas, ainda assim, tem amparo constitucional, independente da aprovação de Emenda Constitucional com regras de excepcionalidade fiscal para o combate à pandemia.

Não obstante, reconhece-se que, independentemente de haver previsão de instituto constitucional, faz-se necessária a identificação do tipo de crise a fim de determinar algumas especificidades, como a questão da velocidade de resposta, uma vez que a urgência sob a qual é colocado o país reflete diretamente na postura das autoridades públicas. Além de influenciar no tocante à necessidade de rapidez das medidas de contingência, o tipo de emergência pode justificar a restrição a alguns princípios basilares do Estado.

Seguir-se-á o entendimento de que qualquer instrumento adotado para superação de crises é excepcional e sob esta ótica poderia ser intitulado “estado de exceção”. No entanto, não interessa a esse trabalho adentrar nas acepções e expressões empregadas no contexto de crise, como estado de emergência, estado de exceção, estado de exceção permanente e estado de não direito.

A presente pesquisa vai além, seu foco é diagnosticar a problemática da crise atual, indicar as possíveis soluções para, enfim, fazer uma leitura sobre como está sendo a aplicação do regime de excepcionalidade fiscal, instituído pela EC nº 106/2020, pelo Supremo Tribunal Federal.

2.2 A CRISE ATUAL EM UMA COMPREENSÃO HISTÓRICA: 1929, 2008 E 2020

Quando se propõe a estudar crises econômicas, é imperiosa a identificação dos diversos processos possíveis de acontecer para evitar erros conceituais desnecessários. Luiz Carlos Prado⁵¹ adota como referencial teórico a obra de Kindleberger, que ao aprofundar sua teoria sobre crises financeiras, identifica cada um desses mecanismos, que para o presente estudo convém citar apenas: (I) estouro de bolha ou *crash*; (II) flutuações ou ciclos econômicos; (III) recessão e (IV) depressão:

O **estouro de uma bolha** (um *crash*) é o colapso dos preços de ativos, tais como ações ou títulos negociados em bolsas de valores ou a quebra de um grande banco ou de um grupo de empresas em um setor da economia. [...] **recessões**. Esta é uma crise econômica de duração relativamente curta, que pode ser localizada em certos setores da economia, que pode ou não ser acompanhada por queda do preço dos ativos e mercadorias. **Depressões econômicas** são fenômenos mais raros, implicam em simultânea e duradoura redução de preços de ativos e mercadorias, normalmente provocada por forte queda do nível de atividade econômica, que são acompanhadas por falências e fechamento de negócios em vários setores da economia, forte aumento da taxa de desemprego, redução de atividades de comércio exterior e instabilidade social e política. **Flutuações econômicas, ou ciclos econômicos**, são alterações na dinâmica das atividades econômicas, que se manifestam por aceleração ou redução da taxa de crescimento econômico, investimento, nível de emprego, taxa de lucro ou nível dos preços. (grifo nosso).

Dito isso, passa-se agora a uma breve perspectiva histórica, reforçando o argumento de que a comparação entre crises passadas e essa deve se transformar necessariamente com o desenvolvimento da situação presente.

José Roberto Afonso⁵² compara a crise socioeconômica desencadeada pela pandemia da Covid-19 com a Grande Depressão, cujos efeitos, faz questão de frisar, se fizeram sentir muito além de 1929.

Antes de identificar o fenômeno conjuntural da atual crise, passa-se à análise de duas crises pretéritas, a Grande Depressão de 1929 e a Recessão de 2008, logo, como já

⁵¹ PRADO, Luiz Carlos. *A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA*. Revista Econômica, Niterói, Vol. 13, Nº. 2, dezembro 2011.

⁵² AFONSO, José Roberto Afonso. *Tempo de Reinventar*. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/tempo-de-reinventar-afonso/>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

antecipado, a capacidade de absorção dos problemas atuais depende das referências utilizadas.

De fato, a crise econômica e fiscal vivenciada pelo Brasil não tem início no ano de 2020. Tem origem em algo muito maior e anterior, pode-se dizer que advém da crise do mercado financeiro mundial, que desencadeou a crise das dívidas soberanas a partir de 2008.

Bem antes disso, no intuito de seguir uma ordem cronológica, volta-se àquela que foi denominada de Grande Depressão.

A Grande Depressão do início do Século passado foi bastante estudada ao longo dos tempos, dentre economistas e historiadores, que lhes extraiu inúmeras leituras, críticas e observações, no que diz respeito às suas causas e evolução, bem como o que levou ao seu fim.

Embora, não se possa tirar conclusões definitivas, fica evidente que a crise econômica nos Estados Unidos e ao redor do mundo estava estreitamente vinculada. Ainda assim, é possível afirmar que seu nascimento ocorreu nos Estados Unidos, principalmente *estouro da bolha* no mercado de ações.

Resumidamente, importa salientar que a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) provocou turbulência no sistema monetário internacional e o clima de incerteza fazia com que os investidores, especialmente na Europa, resgatassem suas aplicações bancárias, alcançando dois terços das reservas em ouro do Banco Central britânico. Enquanto os países europeus estavam em guerra, os Estados Unidos supriam a demanda europeia, situação que contribuiu bastante para a euforia econômica norte-americana no início dos anos 1920, bem como para os Estados Unidos passarem a ocupar a posição de mais importante economia do mundo.

Em meio ao caos no Reino Unido, John Maynard Keynes entra em cena. Mesmo sem experiência na administração financeira, foi convidado a fazer parte do time encarregado de imaginar saídas para a crise. Segue breve relato da atuação do britânico feita por Afonso⁵³:

A sua sugestão foi enfrentar a pressão dos bancos ingleses e honrar apenas as solicitações dos saques dos depósitos em ouro feitos por

⁵³AFONSO. José R. *Biografia de Keynes*. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/biografia-de-keynes-midia/>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

governos e instituições internacionais. Os pedidos de saques dos ingleses, inclusive das instituições financeiras, não deveriam ser pagos em ouro, mas em um novo papel-moeda emitido. Dessa maneira, o Banco da Inglaterra preservaria as suas reservas para cobrir as suas obrigações internacionais. Funcionou. As reservas britânicas foram preservadas.

Com sua atuação na crise de 1914, Keynes não sairia mais de ação. Foi o início de sua imensa contribuição para a economia e para as ciências sociais.

Com o fim da guerra, aqueles países que antes dependiam dos Estados Unidos tornaram-se suficientes e passaram a produzir, recompondo, assim, suas economias. Portanto, a lei da oferta e da procura ficou desbalanceada, a produção em larga escala não conseguia acompanhar a demanda em baixa. Isso ocasionou excesso de oferta. Conseqüentemente, o desemprego aumentou consideravelmente. Assim, conclui-se que houve indubitavelmente uma crise de superprodução capitalista. Madureira⁵⁴ cita Heilbroner, que, por sua vez, acredita existir ainda outro aspecto que define a crise: “O desejo de enriquecer da noite para o dia, levou inúmeras pessoas a aplicar tudo que possuíam na bolsa de valores, o que serviu de ‘estopim’ para a crise de 29”.

A crise se apresentou, na verdade, ainda em 1928, quando ocorreu forte queda nos preços agrícolas internacionais, sendo o elemento preponderante a quebra da Bolsa de Nova Iorque no ano seguinte. A repatriação de capitais norte-americanos, juntamente com a queda das importações norte-americanas, surtiu efeitos na Europa e desencadeou uma crise industrial e econômica nunca antes vista, tornando-se a mais marcante crise econômica que já existiu.

A palavra-chave de Keynes era “confiança”, que traduziu para o campo socioeconômico em sua obra mais famosa “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, de 1936, quando o mundo ainda lutava contra a Grande Depressão. A tal confiança estava intrinsecamente ligada ao que ele chamava de “espírito animal” dos empresários e dos consumidores.

No Brasil, a crise mundial de 1929 e a Revolução de outubro de 1930, que coincidiram com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, representaram marcos na

⁵⁴ MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. *Da grande depressão ao Welfare State: Mudanças no conceito de desenvolvimento econômico*. Disponível em: <<https://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1322653402.pdf>>. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

história política e econômica do país. Francisco Luiz Corsi⁵⁵ faz um apanhado das repercussões da Grande Depressão no Brasil e na Argentina. Seguem apenas os dados brasileiros por ele citados:

O PIB retrocedeu, entre 1929 e 1931, 8,2%. A economia brasileira voltaria a crescer um pouco antes, em 1932, puxada pelo setor industrial. [...] Entre 1929 e 1933, o produto real da indústria manufatureira [...] no Brasil verificou-se um crescimento de 1,3%. O setor agrícola também retrocedeu [...]. Para o Brasil, o problema central, nesse aspecto, era o declínio dos preços de seu principal produto de exportação. Os preços do café despencaram no mercado mundial. [...] Entre 1928 e 1932, o quantum das importações declinou cerca de 60% e o valor 66%, enquanto o quantum das exportações recuou 17% e o valor recuou em 50%.

No entanto, e como Baer nos aponta, o governo de Getúlio Vargas ampliou a intervenção estatal com vistas a socorrer e, ao menos tempo, estimular a economia por meio da instituição de autarquias e do controle sobre o câmbio. O autor diz ainda que a formação do Conselho Federal do Comércio Exterior (1934) também teve o condão de apresentar ações de estímulo ao comércio internacional⁵⁶.

Por sua vez, a crise econômica mundial assolada no ano de 2008, por conta de sua proporção, foi denominada de a Segunda Grande Contração, expressão utilizada pelos economistas Rogoff e Reinhart, em virtude de uma comparação com a intensa diminuição das atividades econômicas norte-americanas entre 1929 e 1933, denominada à época de Grande Contração por Milton Friedman e Ana Schwartz. No entanto, Luiz Carlos Prado⁵⁷ prefere o termo “Grande Recessão”, uma vez que, conforme explanou bem “a crise caracterizou-se por quedas elevadas no nível de atividade econômica no período 1929-1933, sendo que o PNB norte-americano caiu em mais de 30% entre esses anos, enquanto em 2008 os efeitos sobre o nível de atividade foram muito menores”.

⁵⁵ CORSI, Francisco Luiz. *Política econômica e política externa: uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945)*. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ppge/wp-content/themes/PPGE/page/textos-para-discussao/pcientifica/2012_07.pdf>. Acesso em: 27.09.2020.

⁵⁶ BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.

⁵⁷ PRADO, Luiz Carlos. *A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA*. Revista Econômica, Niterói, v. 13, n 2, p. 9-44, dezembro de 2011. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34830>>. Acesso em: 1 de abril de 2021.

Com otimismo, Bresser-Pereira⁵⁸, no ano de 2009, explica haver grande diferença entre a crise que assolava o mundo à essa época com a Grande Depressão do passado:

[..] não teremos nada parecido com a depressão dos anos 1930, porque, naquela época, o governo norte-americano demorou quase quatro anos para agir. Agora, usando instrumentos keynesianos e pragmáticos, não apenas o governo dos Estados Unidos, mas todos os governos relevantes financeiramente estão agindo imediatamente, e com força. [...] Não há razão para que não sejam afinal bem-sucedidos, e a confiança seja recuperada.

A crise econômica mundial de 2008 recebeu como referência de seu início a quebra do banco Lehman Brothers, um dos maiores bancos de negócios dos Estados Unidos, desestruturando, conseqüentemente a organização financeira mundial.

Mais uma vez, a razão de os Estados Unidos ser a maior autoridade econômica do mundo, acabou por atingir inequivocamente a economia global ocasionando no antigo mundo a denominada ‘crise das dívidas soberanas’. Entretanto, antes de adentrar no motivo pelo qual isso tudo alcançou o Brasil, mostra-se conveniente explicitar as razões pelas quais a extinção de um banco foi capaz de provocar a crise de 2008.

A referida crise aconteceu quando da substituição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro. Dito de outra forma, a ascensão do capitalismo financeiro ocorrida no início desse século desencadeou na recessão anos depois.

Tornou-se a maior crise do período capitalista, tendo como antecessora a Grande Depressão de 1929. Deflagrou, inicialmente, nos Estados Unidos por meio do *colapso da bolha* especulativa no mercado imobiliário, que diante da grande expansão do crédito bancário e otimizada por meio de novos mecanismos, se propagou por todo o mundo em pouco tempo. E como antecipado, a quebra do banco americano, ocorrida em setembro de 2008 parece ter sido mesmo o estopim. A negativa do Banco Central em salvar-lhe gerou forte crise de confiança no mercado como um todo, já que não deixa de ser um indicativo de que o Banco Central americano não estava disposto a prover todas as

⁵⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise e recuperação da confiança*. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

instituições que porventura fossem alcançadas pelo *crash* especulativo no mercado imobiliário.

A quebra dessa convenção causou grave *pânico* no universo financeiro, que proporcionou uma busca desenfreada por liquidez, que conseqüentemente implicou na venda de ativos financeiros, bem como significativa diminuição na produção industrial.

Hermann⁵⁹ informa que por trás da crise de 2008 há três fatores que lhe foram determinantes. A ascensão dos juros de 1% para 5,25% a.a. entre os anos de 2004 e 2007, que teria dificultado o refinanciamento de dívidas longas. Também citou a dificuldade de a administração central considerar tratar-se de um problema sério, por erro de interpretação ou de controle e o famigerado “otimismo espontâneo”, ou seja, avaliações dos riscos eram feitas de forma errônea. Fez referência também ao novo padrão de regulamentação financeira e seus graves efeitos aniquiladores para aquelas economias emergentes, oportunidade em que acendeu, à época, um alerta ao Brasil.

No mesmo sentido, Ferrari Filho e De Paula⁶⁰ explicam que a globalização financeira, isto é, a integração dos mercados financeiros em todo o mundo, o surgimento de apenas um mercado mundial de dinheiro e crédito, a inexistência de regras monetárias uniformes, faz com que a política macroeconômica não seja mais capaz de evitar um desastre econômico dessa magnitude.

Ainda em 2008, a produção industrial dos países de primeiro mundo apresentou dramático encolhimento, e, em certas situações, diminuição que chegou a mais de 10 pontos base em relação ao último trimestre de 2007. Com isso, até o Brasil, que não possuía problema com seu sistema financeiro, também amargou forte queda na produção industrial e no Produto Interno Bruto - PIB⁶¹.

Ainda falando de Brasil, a produção industrial teve baixa de aproximadamente 30% no último trimestre de 2008 e o PIB indicou redução anual de 14%. Infelizmente, a resposta brasileira não foi a contento, logo as autoridades ao invés de adotarem políticas de aumento de gastos, direcionadas a investimentos de toda ordem, sejam públicos ou não, conceder empréstimos, escolheram a direção diametralmente contrária.

⁵⁹ HERMANN, Jennifer. *Da liberalização à crise financeira norte-americana: a morte anunciada chega ao Paraíso*. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

⁶⁰ FERRARI FILHO, Fernando. DE PAULA, Luiz Fernando. *A crise das finanças desregulamentadas: o que fazer?* Revista de Economia Política, Vol. 29, Nº. 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

⁶¹ OREIRO, José Luís da Costa; BASILIO, Flávio Augusto Correa. *A crise financeira brasileira: uma análise a partir do conceito de fragilidade financeira à la Minsky*. Revista de Economia Política, Vol. 29, Nº. 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

Resumidamente, o Governo brasileiro não estabeleceu instrumentos fiscais necessários que provocam uma política anticíclica. Com isso, os investimentos públicos foram decrescentes, assim como a economia⁶².

Sicsú⁶³, finalmente, conclui que a Recessão de 2008 é resultado da omissão governamental, isto é, não foi sua ação ativa que causou a crise.

Deliberando sobre a repercussão dessa crise financeira no Brasil, Oreiro e Basilio⁶⁴ informam que a economia brasileira foi afetada por essa crise mundial em decorrência da fragilidade financeira do setor produtivo, pois nos dois anos anteriores a ela, as empresas teriam trocado receita operacional por receita financeira. Para completar, eles afirmam que o otimismo disseminado do mercado contribuiu enormemente para a vulnerabilidade brasileira, já que, segundo eles, a crise brasileira é interna, decorrente da fragilidade financeira privada, bem como da exposição ao risco cambial.

Agora o ano é 2020. “Em um ambiente tóxico e destrutivo, chega a covid-19 e difunde o medo e a insegurança. De quebra, ou para quebrar mais ainda, derruba a atividade econômica já moribunda”⁶⁵. Lima e Sicsú consideram, em meio a tantas crises desenroladas na história mundial, o momento atual ainda mais caótico e estarrecedor.

A elevação do desemprego, em virtude da medida de distanciamento social, a condução nada favorável da política econômica brasileira, a queda da confiança dos capitalistas e, conseqüentemente, dos investimentos, tornam o cenário dramático. Situações pretéritas mal resolvidas contribuem ainda mais para embaraçar as possibilidades de reerguimento da economia. Lima e Sicsú:

O ritmo de crescimento da economia desacelerou desde 2014, entrou em recessão, entre 2015 e 2016, seguida de saída pífia para taxas de crescimento próximas de 1,0% ao ano e agora para uma nova recessão, bem mais forte, com previsão de queda do PIB em torno de 9,1%, por parte do FMI, em 2020, diante da crise da pandemia.

⁶² TOLLINI, Hélio Martins; AFONSO, José Roberto R. Avançar nas responsabilidades. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício. (Org.) *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

⁶³ SICSÚ, João. *Para além das políticas de resgate*. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ LIMA, João Policarpo. SICSÚ, Abraham. *Economia Brasileira, perplexidades e as “covidés” recorrentes*. Disponível em: <<https://osdivergentes.com.br/outras-palavras/economia-brasileira-perplexidades-e-as-covidés-recorrentes-para-muito-alem-do-virus/>>. Acesso em: 19 de setembro de 2020.

E, paralelamente a isso, adiantam que o investimento público desmoronou em virtude das políticas de ajuste fiscal direcionadas a em cortes de gastos.

Nos subtítulos seguintes, será dada continuidade à análise da crise fiscal oriunda da Covid-19 com novos enfoques que ajudarão no desenvolvimento desse trabalho. Primeiramente, será delimitado o fenômeno conjuntural da atual crise. Após será feita uma leitura mais aprofundada da política keynesiana nas crises passadas para, enfim, buscar soluções para a crise pandêmica.

2.3 A OPÇÃO PELA DEPRESSÃO E A POLÍTICA KEYNESIANA

A pandemia da Covid-19 provocou rapidamente um mergulho da economia mundial em recessão econômica. No entanto, em 30 de abril de 2020, ainda no início da pandemia, Afonso e Correia Neto⁶⁶ já previam que o mundo tivesse que lidar com algo ainda pior:

Toma-se cada vez mais provável, até pelo atraso, insuficiência ou ineficiência das medidas já adotadas que tenhamos que lidar com uma depressão — alguns economistas já a tratam como a maior da história (como Nouriel Roubini).”

Tempos depois, em 10 de junho, Afonso⁶⁷, agora acompanhado por Biasoto Junior e Viana, vai além e diz que aquela ameaça de Depressão se concretizou e, mais grave que isso, que fora opção do governo brasileiro pelas atitudes até então tomadas:

O governo brasileiro optou pela depressão ao apostar no negacionismo em geral, na inépcia na política econômica e numa insuficiente resposta sanitária. Mundo afora, expectativas de

⁶⁶ AFONSO, José Roberto R. CORREIA NETO. Celso de Barros. *Renúncia de receita na pandemia: quais limites permanecem?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-30/afonso-correia-neto-renuncia-receita-pandemia>>. Conjur, 2020. Acesso em: 12 de maio de 2020.

⁶⁷ AFONSO, José Roberto R. BIASOTO JR, Geraldo. VIANA, Murilo Ferreira. *A opção pela depressão.* Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/a-opcao-pela-depressao-afonso-biasoto-jr-viana/>>. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

investidores e empresários foram rompidas dramaticamente, levando-os a paralisar investimentos e a reduzir a produção, e famílias diminuíram e mudaram o seu consumo, como nunca, pela impossibilidade de comprar e pela perda de renda. **No Brasil, essa crise de confiança foi ainda potencializada pela estúpida crença de que interesses da saúde seriam contraditórios aos econômicos** e resultou que o medo de se contaminar seja mais que o dobro do que o da crise econômica. **A depressão se tornou um destino inevitável.** (grifo nosso)

Em outra oportunidade, 14 de agosto do corrente ano, Afonso⁶⁸ já compara a crise socioeconômica desencadeada pela pandemia com a Grande Depressão do século passado.

Partindo-se, então, do pensamento de que o Brasil vive uma Depressão econômica, lança-se o desafio ao governo brasileiro para buscar minimizar os impactos estruturais negativos dessa crise. Para isso, mais uma vez Afonso⁶⁹, ao comentar sobre a obra *The price of piece*, de Zachary D. Carter, que propõe fazer uma biografia do economista John Maynard Keynes, sugere que essa biografia, muito embora escrita antes da pandemia, oferece saídas para o mundo pós-pandemia.

Preconiza, inclusive, que mais uma vez Keynes é chamado ao resgate e que suas ideias estão por trás de muitas das medidas colocadas em prática ou, pelo menos, recomendadas em razão dos desafios impostos pelo vírus em todo o mundo.

Ademais, por ter sido a Grande Depressão o contexto escolhido por Keynes na sua principal obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, tem-se mais uma razão para buscar nesse brilhante economista as possíveis soluções para a atual Depressão.

Como fora adiantado no início desse capítulo, Afonso escreveu um livro⁷⁰ no ano de 2009 que revisita a extensa obra keynesiana, com fidelidade aos textos originais e com vistas a afastar as falsas impressões de seus métodos que foram disseminadas ao longo dos tempos, pois, como defende, o maior erro é conferir a Keynes a posição de apoiador do intervencionismo estatal e dos gastos públicos.

O objetivo dessa obra foi reaver e salvaguardar as reflexões teóricas e as recomendações de Keynes sobre as finanças públicas e a política fiscal para um

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

contexto de severa crise econômica, que foi a Recessão de 2008. Para isso, o levantamento bibliográfico incluiu as obras originais do inglês, a *Teoria Geral* (KEYNES, 1983 ou 1996), suas *Obras Completas* (KEYNES, 1980) e obras de diversos discípulos.

Como disse o Min. Gilmar, responsável por fazer a apresentação do livro de José R. Afonso:

Em tempos de avassaladora turbulência no cenário financeiro internacional, nada mais pertinente do que refletir sobre o papel do Estado na política econômica à luz, exatamente, dos fundamentos teóricos traçados pelo economista que, contrariando o pensamento dominante, advogou inusitada e agressiva ação intervencionista estatal como forma de atenuar e prevenir os impactos das crises cíclicas inerentes ao capitalismo.

O mundo mudou radicalmente desde os anos 1930 e, ainda assim, volta-se, outra vez, à fiscalidade de Keynes.

O livro de Afonso, que retrata a crise global ocorrida em 2008, reconhece, de fato, que o mundo não é mais o mesmo, pois não só as finanças públicas estão mais robustas, como também a economia atual representa uma complexidade monetária superior àquela vivenciada por Keynes. No entanto, ainda que seja mais moderna, a crise global assolou o início desse Século e não foi tão diferente daquela dos anos 30, que fez com que Keynes criasse meios de minimizar seus efeitos nefastos.

Não obstante, também reconhece que, muito embora a moeda, o câmbio e o crédito tenham sofrido mudanças nas últimas décadas, as finanças públicas, por sua vez, nada mudaram. Resumidamente, o que se conclui é que a conceituação e estruturação da política fiscal tem se mantido a mesma.

E explica que isso se dá pelo fato de que o orçamento público é ainda hoje conduzido a partir de contas correntes e contas de capital, tanto para receita, quanto para despesa.

Ou seja, as lições de Keynes, indubitavelmente, mostram-se ainda atuais e urgentes.

A crise financeira de 2008 reacendeu as discussões sobre a função do Estado na economia. Em seu livro *a Teoria Geral*, o britânico alerta que em momentos em que a

economia está em crise, o Estado deve atuar como indutor de investimentos. Carvalho⁷¹ concorda ao dizer que “se as incertezas não podem ser eliminadas, e têm de ser suportadas pelos próprios indivíduos, não se pode esperar que soluções surjam de forma espontânea. Assim, algo precisa ser feito de fora da economia”.

De maneira leviana, normalmente a figura de Keynes é associada ao de um economista defensor da presença marcante do Estado na economia, bem como defensor da elevação dos gastos públicos como saída para a crise. Não é bem assim. Quando ele aproveita o Estado como principal motriz para diminuir os reflexos da crise, faz referência a um momento que transcende pequenas oscilações na economia.

De todo modo, política keynesiana é tida como sinônimo de reação governamental à crise e isso independe do país e de suas inclinações políticas. O cerne da questão, então, está em saber qual a função do Estado na economia.

E quando se debate sobre ideologias liberais e clássicas de mercado, faz-se premente observar que, nos dois extremos, há corrente que considera que os mercados são sempre efetivos e suficientes, isto é, não demandam ação estatal de suporte, e, sendo assim, podem ser autorregulados, assim como há outra que entende fundamental a mão invisível do Estado.

Segundo Bresser-Pereira⁷², “a pressuposição neoclássica de mercados eficientes dispensa qualquer política econômica a não ser a de ajuste fiscal; o resto deve ser liberalizado, já que os mercados seriam autorregulados”. No entanto, ele reconhece que, recorrentemente, o Estado tem se apresentado como o grande messias, o que torna escancarada a diferença apontada entre mercado e Estado sugerida pelos neoliberais/neoclássicos. Com base nisso, salienta que o Estado é deveras superior ao mercado, por se apresentar como a instituição garantidora e o mecanismo de ação coletiva da nação. Portanto, o Estado tem o papel de regular, mas também de suportar o mercado, além de funcionar como o grande financiador final.

Na crise de 2008, Ferrari e De Paula⁷³ exaltam que não resta dúvida de que “os mercados não são eficientes e que, portanto, é necessária a mão visível do Estado para

⁷¹ CARVALHO, Fernando Cardim. *Políticas econômicas para economias monetárias*. In: LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando. *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

assegurar a funcionalidade da mão invisível do mercado”. Com mais razão, é possível deduzir que esse seria o pensamento para a atual Depressão.

Segundo Afonso⁷⁴, quando o gasto com investimento e consumo cai, em virtude de uma crise de confiança, o gasto público deve apresentar-se a contento para minimizar ou equilibrar a desaceleração dos gastos privados.

Surge, então, a expressão *Big Government* (Estado Grande) utilizada por Minsky⁷⁵. Em face da necessidade de reação estatal à crise, o *Big Government* precisa promover gastos públicos que amparem os lucros da economia. Isto é, surge a ideia de intervenção firme do Governo, que deve ser grande a ponto de conseguir equilibrar a economia.

Pois bem, por conseguinte, Afonso e Correia Neto⁷⁶ ressaltam serem prudentes duas intervenções fiscais distintas, quais sejam: uma que amenize e melhor preserve a economia e a sociedade enquanto perdurar a crise e seus efeitos e, após, outra que recupere os prejuízos causados. E corroboram da lógica keynesiana de que, em tempos difíceis como esse, é consensual que se eleve o gasto público por meio do endividamento público.

Iniciando-se com a resposta fiscal keynesiana à Grande Depressão, aduz-se que essa crise mundial compreendia tanto a diminuição da demanda por ativos reais, quanto o aumento pela preferência por ativos líquidos e que a intervenção estatal por meio da equação gasto, déficit e dívida era a melhor resposta à crise. O financiamento por meio da elevação de tributos não era uma opção. Também não o era a redução dos mesmos, tendo em vista que não haveria garantia de aumento da demanda com o incremento do consumo pelos contribuintes.

Então, como o governo deveria gastar em prol da crise? E como deve ser feito o financiamento desse gasto?

Durante uma grave crise, retratada por uma Depressão, não são suficientes ajustes marginais na política fiscal, mas imprescindível a mobilização do tripé de aumento do gasto, do déficit e da dívida.

Praticamente toda sua obra *Teoria Geral* foi dedicada a descrever as origens da Grande Depressão, com vistas a amenizar, enfrentar e reverter a crise. De suas lições, é

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ MINSKY, Hydman. *Estabilizando uma Economia Instável*. Editora Novo Século. Rio de Janeiro, 2013.

⁷⁶ Ibidem.

possível extrair, mesmo que também por meio da leitura de notas de rodapé, apêndices, cartas, palestras e artigos posteriormente escritos por ele, que em todos os momentos, desde a instauração da crise até a denominada *pax* econômica, Keynes lança mão de medidas fiscais.

Lopreato⁷⁷ mostra que, para combater pequenas oscilações da economia, Keynes propunha ações mais enérgicas para questões urgentes, assim como ações para o longo prazo com vistas a manter a demanda agregada em níveis apropriados. Mas, em um contexto grave de Depressão, isto é, de instalação de uma incerteza radical que envolve o colapso de expectativas, o britânico defendia o aumento de gasto realizado de qualquer forma. O que realmente importa, nesses casos, é que o Estado proporcione política fiscal ativa, sem se importar com a qualidade do gasto.

A consagrada ideia keynesiana de cavar buracos e de construir pirâmides e mansões como meio de restabelecer a economia decadente são exemplos drásticos e irônicos ao mesmo tempo, que exemplifica a que ponto a situação excepcional leva à necessidade de realização de quaisquer gastos para pôr fim a ela.

A lógica é como se os investimentos em obras e programas sociais fossem compensar a retração na atividade do setor privado. Afonso⁷⁸ assevera que “nunca é demais insistir que, no contexto particular da Grande Depressão, Keynes defendia o aumento do gasto público e não dava maior importância para diferenciar sua natureza”.

Portanto, essa receita keynesiana, mais propriamente uma figura simbólica denominada “abertura e fechamento de buracos”, somente era recomendada em casos extremos. Parte-se da ideia de que vale tudo para gerar emprego e renda, inclusive contratar empregados: uns para abrir e outros para fechar buracos.

Por conseguinte, em tempos normais, após a superação da crise, a ideia é a de que a ação governamental não seja voltada para um curto prazo, mas, sim, para um longo prazo. Ferrari Filho e Terra⁷⁹:

Uma vez estabelecido um programa de longo prazo de investimentos produtivos, as oscilações que se apresentarem no curto prazo são mais facilmente contornáveis, no bojo do próprio programa de longo prazo,

⁷⁷ LOPREATO, Francisco. *Os caminhos da política fiscal no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2013.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fabio Henrique Bittes. *As políticas Econômicas em Keynes: Reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011*. Anais do II Encontro Nacional de Economia da ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós- Graduação em Economia), 2014.

por meio da antecipação de algumas medidas futuras, haja vista o surgimento dos primeiros sintomas de insuficiência de demanda efetiva, ou pelo postergar de algum projeto de investimento, porquanto se percebam quaisquer sinais de excesso de demanda agregada.

Desse modo, a política fiscal visa minimizar flutuações repentinas no longo prazo, bem como minimizar as pequenas variações.

Keynes emprega a expressão *socialização do investimento* para indicar essa ocorrência, em que o Estado intensifica seus passos pelo meio do investimento público, que estimula a economia e mantém a demanda agregada⁸⁰ e a eficiência marginal do capital⁸¹ em patamares elevados, no intuito de que o setor privado continue investindo.

O setor privado permanece com papel de relevância para a economia capitalista. Logo, a função do Estado nunca vai ser desempenhar a atribuição que confere ao setor privado. Cabe ao Estado tão-somente inteirar gastos não verificados em determinado período. Assim, nada mais são que gastos que se complementam. Corazza⁸²:

Isto porque, para Keynes, "a socialização do investimento" representa o único meio de que dispõe o Estado para assegurar o pleno emprego, diante da instabilidade e insuficiência do investimento privado. Contudo, não implica isto uma negação do investimento privado, mas a maneira de o Estado cooperar com a iniciativa privada. Não se trata de nenhum socialismo estatal, pois não atinge, nem deve atingir, os meios de produção.

Nessa perspectiva, Ferrari Filho e Terra⁸³ consideram que as iniciativas pública e privada devem ser complementares, de modo que a primeira funcione como indutora da segunda e, assim, possa estabilizar as flutuações cíclicas do sistema econômico.

Keynes, portanto, jamais defendeu que a política fiscal fosse apreciada apenas em tempos de crise, mas também como forma de preveni-la, como entendem Oreiro e

⁸⁰ Na economia de um país, a demanda agregada representa o gasto total com a compra de bens e serviços que serão adquiridos, para cada nível de preço.

⁸¹ O termo "eficiência marginal do capital" foi introduzido por John Maynard Keynes em sua obra *Teoria Geral*, e definido como sendo "a taxa de desconto que tornaria o valor presente da série de anuidades dado pelos retornos esperados de capital de ativos durante sua vida igual a sua oferta de preço".

⁸² CORAZZA, Gentil. *Estado e Teoria Econômica: O caso de Keynes*. *Análise Econômica*, ano 1, Nº. 2, nov/1983.

⁸³ *Ibidem*.

De Paula⁸⁴ ao dispor que “uma política anticíclica não é apenas uma política de investimento público para atenuar os efeitos de uma crise, mas principalmente uma política que reduza as chances de ocorrência de novas crises no futuro”.

No mesmo sentido, Hermann⁸⁵ compreendia que a ideia de Keynes era mais preventiva que retificadora. Ou seja, o objetivo era coibir a deficiência de demanda efetiva⁸⁶ e não fazer a compensação futura.

Portanto, do que foi exposto, conclui-se que Keynes tinha preferência pelo investimento denominado gasto útil, que é aquele que aumenta o estoque de capital físico, mas não descartava a necessidade de realização do gasto inútil (expressão utilizada por Keynes e utilizada no livro de Afonso) para enfrentamento das crises de grande magnitude.

Mas não é só isso. Não basta o gasto público, útil ou inútil.

O gasto público não pode advir de recursos próprios, pois o Estado precisa se endividar. Afonso⁸⁷ diz ser esse tipo de gasto coberto por empréstimos chamado *financiamento de déficits*, apesar de a expressão *financiamento criador de rendimentos* ser definitivamente a mais coerente.

A opção pelo aumento da dívida pública, ao invés de aumentar os tributos, mostra-se a mais adequada, logo a elevação tributária reduz a renda disponível da população e, conseqüentemente, o seu consumo e demanda. Afonso⁸⁸:

O menos desejável de todos os métodos de financiamento público durante a depressão é aquele em que os impostos recaem em grande parte sobre fundos que se haveriam de gastar se deixados em mãos dos contribuintes.

⁸⁴ OREIRO, José Luis; DE PAULA, Luiz Fernando. *Keynes, política fiscal e a economia brasileira*. Valor Econômico, 5 de março de 2009. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/keynes.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

⁸⁵ HERMANN, Jennifer. *Ascensão e queda da política fiscal dos anos 1990-2000*. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 34th Brazilian Economics Meeting], 2006. Disponível em <<https://econpapers.repec.org/paper/anpen2006/152.htm>>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.

⁸⁶ Demanda efetiva é aquela que os empresários acreditam que se realizará no futuro, permitindo que se maximizem seus lucros.

⁸⁷ DILLARD, Dudley (1964) apud, AFONSO, José Roberto R. *Keynes, crise e política fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁸⁸ *Ibidem*, 2012.

A redução tributária, por sua vez, não necessariamente representaria maior disponibilidade de renda nas mãos dos consumidores para que gastem mais. Silva⁸⁹ explica que quando se fala em déficit, faz-se prudente informar que é possível haver ou aumento de despesas, ou, ainda, queda de tributos, mas, em momento de depressão, por outro lado, o aumento de despesas é o único garantidor da elevação da demanda efetiva.

Dessa maneira, para que houvesse, de fato, impacto na economia, diminuir a tributação precisaria significar aumento do consumo pela população, de tal modo que ela consumisse a maior renda disponível. E isso não se mostra possível.

O Governo federal deve, portanto, utilizar a política tributária como mais um instrumento na busca da manutenção dos empregos e da atividade econômica. É momento para aliviar o caixa das empresas e induzi-las com estímulos fiscais vinculados à manutenção dos empregos.

Não basta conceder crédito barato ao mercado. O empresário não vai tomar crédito para pagar tributo ao próprio Governo ou salário ao empregado que está em isolamento. Resumidamente, o aumento ou a diminuição de carga tributária não é o caminho, assim como a restituição do tributo não seria medida de conforto, uma vez que o empresário necessita de capital imediato.

Como se verá adiante, a tributação só ocupa espaço na atuação estatal quando se está no estágio de *pax* econômica (expressão criada pelo britânico).

Outro ponto interessante é sobre a origem desses investimentos públicos, se partiria da emissão de títulos ou de financiamentos bancários. Dillard⁹⁰ assevera que Keynes não tratou especificamente a respeito disso, mas que de suas lições é possível extrair que ele prefere, diante de graves crises, que o governo se endivide junto aos bancos, logo haveria criação de novo dinheiro em depósito, ao invés de obter recursos junto ao público, uma vez que essa última opção representaria retirar parte do seu poder econômico que deveria ser destinado ao consumo:

[...] a venda pelo Governo a particulares (o público) de títulos da dívida é estimulante, mas em menor grau que os gastos dos fundos obtidos vendendo os títulos ao sistema bancário. Quando um indivíduo, e não um banco, compra um título, verifica-se antes uma transferência do que uma nova criação de meios de aquisição. O

⁸⁹ SILVA, Adroaldo Moura da. Introdução. In: KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, série Os Economistas, 1996.

⁹⁰ Ibidem.

indivíduo que compra transfere ao Governo o domínio de parte do seu poder de aquisição.

Não há como ser diferente num contexto excepcional de Depressão em que a resposta estatal deve ser igualmente excepcional.

Assim, além da importância conferida ao gasto público, estender-se-á ela ao financiamento por intermédio da dívida pública.

Afonso⁹¹ então sustenta que o governo deve se endividar por meio de empréstimos bancários, único capaz de criar moeda nova, ao passo que a aquisição de títulos públicos pelos cidadãos permite unicamente transferência de recursos sem originar novas formas de pagamentos.

Dessarte, dentro do pensamento keynesiano, existe uma hierarquia de financiamento desse gasto público. O melhor deles são os empréstimos bancários, depois vêm os empréstimos dos cidadãos, e, por último, têm-se os impostos regressivos sobre o consumo.

Em meio à crise, Keynes indicava a política fiscal como resposta confortante, mas deixando claro que não seria, sozinha, responsável pela solução de todos os problemas. Afonso⁹²: “A economia só se reergueria quando fosse mudado o estado de espírito dos empresários”. Em outras palavras, aquela incerteza que assombra o governo e os agentes econômicos precisaria dar lugar à confiança, a fim de que a produção e os investimentos retornassem gradativamente.

Partindo da premissa de que a intervenção estatal proposta por Keynes é meramente temporária, isto é, enquanto perdurar o rompimento do estado de confiança econômica, igualmente importante a essa intervenção para o enfrentamento da crise é conhecer também o momento e a forma ideais de recuo estatal, justamente para evitar o endividamento desnecessário.

Inclusive, parece ser mais difícil definir a hora exata do *desembarque* da estratégia fiscal para a crise do que a hora de ingressar com a resposta fiscal devida.

Minsky, Belluzzo e Almeida, discípulos de Keynes, também são citados por Afonso quando este se refere a esse momento de retirada, logo, segundo eles, o referido momento inicia-se com o ressurgimento dos “movimentos de portfólio”, nada mais que

⁹¹ DILLARD, Dudley (1964) apud, AFONSO, José Roberto R. *Op cit*, 2012.

⁹² *Ibidem*.

o princípio do reerguimento da eficiência marginal e, conseqüentemente, da superação da crise. Diante desse quadro, resta ao Estado se recolher.

Sem pretensão de ingressar profundamente no tema sobre o *dese embarque*, já que o foco da pesquisa é descobrir soluções para o enfrentamento da crise que está em pleno vigor, fica registrado que, resumidamente, a estratégia de saída representa um ritmo reduzido dos estímulos fiscais.

Após o enfrentamento da crise e adotadas as devidas estratégias de saída, com a redução dos estímulos fiscais, o Estado apresenta, mais uma vez, um importante papel que é o de tentar evitar que a crise retorne. E, obviamente, a tática a ser implementada não pode ser a mesma dos tempos de exceção. O planejamento a longo prazo e a busca pelo desenvolvimento econômico mostram-se os objetivos da *pax* econômica. Ao invés de uma resposta rápida e com efeitos imediatistas, preza-se por uma ação mais prudente com vistas a atenuar as oscilações econômicas.

A política econômica deve seguir a linha da ação preventiva, por meio dos investimentos, bem como a ação estabilizadora mediante tributos e gastos sociais. A tributação, agora sim, seria um meio para a redistribuição de rendas com vistas ao aumento do consumo popular.

Afonso fez a seguinte leitura sobre o papel da tributação para Keynes: “É possível interpretar que a tributação ocuparia nos tempos de paz parte do espaço que teria sido destinado ao gasto público nos tempos de guerra”.

Lima e Sicsú⁹³ sustentam que os países europeus e os Estados Unidos seguiram essa linha na crise de 2008 e agora novamente, com adoção de políticas de estímulos fiscais, ao passo que no Brasil isso não tem sido possível, em decorrência da resistência do atual Governo a essas medidas.

Seguem criticando a postura do governo brasileiro, por alocarem recursos sem lógica espacial e sem resolver disparidades de renda, pois raros recursos seriam direcionados para o que realmente importa, enquanto a maioria deles estaria direcionada a reaver os lucros dos rentistas e dos grandes oligopólios. Para comprovar a discrepância da realidade brasileira com a dos países desenvolvidos, citam as palavras do atual

⁹³ SICSÚ, Abraham B.; LIMA, João Policarpo R. *Economia Brasileira: perplexidades e as “covidés” recorrentes. Para muito além do vírus*. Disponível em: <<https://osdivergentes.com.br/outras-palavras/economia-brasileira-perplexidades-e-as-covidés-recorrentes-para-muito-alem-do-virus/>>. Acesso em: 26 de julho de 2020.

Ministro da Economia, Paulo Guedes: “Nós vamos botar dinheiro, e vai dar certo e nós vamos ganhar dinheiro. Nós vamos ganhar dinheiro usando recursos públicos pra salvar grandes companhias”.

Essa lógica fiscal de enfrentamento da pandemia contraria sobremaneira os ensinamentos aqui apresentados. Não é tempo para o governo ganhar dinheiro, mas para gastar e se endividar, em prol da economia e da sociedade brasileira.

Portanto, resta incontestável que política pública que não prioriza o ajuste fiscal, no intuito preponderante de cortar gastos públicos contribui demasiadamente para enfraquecer a economia e tornar mais difícil sua recuperação.

2.4 O SOCORRO FISCAL PARA A GUERRA ECONÔMICA

O referido título mostra-se oportuno por ter a Covid-19 ocasionado uma situação excepcional de quebra do estado de confiança e queda dos investimentos e das produções, que desencadeou em grave Depressão econômica.

E quando crescem as incertezas e se dissolvem as convenções aumentam as buscas por liquidez para manter os ativos. O estado natural ou estado de normalidade já apresenta incerteza com relação ao futuro. A incerteza é, portanto, inerente à economia e, por assim ser, dá ensejo à criação de convenções. Sendo assim, é a perda da convenção e não a incerteza que desemboca na busca pela liquidez. Para Keynes, como a crise provoca a quebra de expectativas sobre o futuro e sobre as convenções, não há como manter a política econômica tradicional, sobejando ativar a política fiscal pra aumentar o gasto público.

Seguindo esse raciocínio, a política monetária parece não ser mais suficiente para uma solução eficaz, mas uma política fiscal, com intermédio do aumento dos gastos e expansão da dívida pública, seria capaz de amenizar a grave crise.

Sem confiança, nem mesmo taxas de juros baixas incentivam o “espírito animal” dos consumidores e dos empresários.

Por tudo que já foi visto, o papel do Governo no direcionamento de soluções para a crise é primordial, logo é o agente econômico que gera dinheiro, bem como meios de pagamento instantâneos e único capaz de proporcionar investimentos hábeis

que o momento exige, como os de infraestrutura e saúde. Daí a importância da liderança política. Cabe ao Governo o papel de coordenar as expectativas.

A partir de então, apresentam-se os motivos que levaram à constitucionalização de medidas fiscais de gerenciamento da crise atual pelo Governo brasileiro.

2.4.1 Breve relato sobre o que deu origem à EC nº 106/2020

Apresentar-se-á agora uma análise sobre a origem da Emenda Constitucional nº 106/2020, que é uma das principais medidas de política pública emergencial que o Governo tem adotado como mecanismo para enfrentamento da crise econômica e fiscal decorrente da Covid-19.

Sabe-se que muitas outras normas, representadas por medidas provisórias, leis, decretos emitidos pelos Poderes Executivo e Legislativo e resoluções emitidas pelo Banco Central, têm também contribuído com as mudanças institucionais orientadas à criação de condições de governança fiscal⁹⁴ para o enfrentamento da crise de saúde pública. Todavia, a presente pesquisa visa a uma análise mais detida da Emenda 106, popularmente conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra”.

Antes de tudo, serão feitas considerações sobre a conjuntura macroeconômica, para, em seguida, tratar sobre os procedimentos de flexibilização das regras de governança fiscal previstos na Emenda.

O Congresso Nacional acatou o orçamento da União em dezembro de 2019 (Lei nº 13.978/2020⁹⁵), com estimativa de receita para o exercício financeiro do ano seguinte no valor de R\$ 3.686.942.055.917,00, com fixação da despesa nesse mesmo valor.

⁹⁴ Governança Fiscal diz respeito a um conjunto de regras formais, referente a procedimentos (processuais) e limites quantitativos (numéricas), normatizadoras da política fiscal. Estas regras moldam os procedimentos relacionados ao planejamento, aos processos deliberativos, à execução, à produção e à divulgação de informações, ao monitoramento e à avaliação da política fiscal. Conceito extraído de “Texto para discussão política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital”, de Mauro Santos Silva. IPEA. Brasília, julho de 2020.

⁹⁵ Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>>. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

Essa quantia que foi estimada inclui verba para a saúde e considera, também, a abertura de crédito suplementar, na situação de esse montante não suportar a ânsia da população e *desde que observados os termos da Lei de Responsabilidade Fiscal*.

No entanto, o ano de 2020 surpreendeu a todos com a pandemia provocada pela Covid-19. No Brasil, o primeiro caso de infecção do vírus foi atestado pelo Ministério da Saúde em 26 de fevereiro de 2020, e o marco de referência das iniciativas de política pública do Governo Federal foi a deliberação sobre os instrumentos para enfrentamento da emergência adotadas na Lei nº 13.979⁹⁶, de 6 de fevereiro de 2020.

Em 16 de março de 2020, o Governo instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19⁹⁷, instância de articulação da ação governamental e de assistência ao Presidente da República, competente para deliberar sobre as prioridades, as diretrizes e os aspectos estratégicos relativos aos impactos da pandemia.

O Congresso Nacional, por sua vez, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020, estabeleceu o estado de calamidade pública em seu artigo 1^o⁹⁸. A partir de então, o Poder Executivo restou desonerado da limitação de empenho determinados pela LRF, assim como da meta de resultado primário prevista na LDO. Abraham⁹⁹ afirma que o Decreto Legislativo também exonerou o Governo Federal de se limitar ao déficit fiscal de R\$ 124 bilhões estabelecido na LDO/2020.

O referido Decreto deriva do Projeto de Decreto Legislativo 88/2020, que informa em sua exposição de motivos:

[...] Extrair-se, portanto, que a emergência do surto do COVID-19 como calamidade pública **gerará efeitos na economia nacional, com arrefecimento da trajetória de recuperação econômica que vinha se construindo e consequente diminuição significativa da arrecadação do Governo Federal**. Vale ressaltar que, neste

⁹⁶ BRASIL. Lei nº 13.979 de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

⁹⁷ BRASIL. Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020.

⁹⁸ Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 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 nº 93, de 18 de março de 2020.

⁹⁹ ABRAHAM, M. “*Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal*”. Portal Eletrônico JOTA [23/03/2020]. Disponível em: <<https://www.jota.info>>. Acesso em: 07 de outubro de 2020.

momento o Brasil está entrando na crise, e ainda que ela já esteja presente em outros países, **a incerteza envolvida no seu dimensionamento**, em nível global e nacional, **inviabiliza o estabelecimento de parâmetros seguros, sobre os quais os referenciais de resultado fiscal poderiam ser adotados.** (grifo nosso).

Como se observa, foram liberados os instrumentos de contingenciamento de despesas, por existir inevitavelmente o receio de faltar recursos financeiros necessários para contrapor as dívidas da União no setor da saúde.

Observa-se, também, que a calamidade pública fora decretada pelo mero receio de as receitas públicas não suportarem os gastos excessivos em saúde. Não havia, naquele momento, dados concretos informadores dessa insuficiência. Azevedo Neto¹⁰⁰ dispõe que “o reconhecimento da calamidade pública não decorre, necessariamente, da ausência de saúde financeira, mas, por outro lado, existe na necessidade de direcionamento dos esforços do poder público”.

Entretanto, a necessidade de direcionamento de esforços não foi a única razão para a decretação da calamidade pública. Como devidamente informada na exposição de motivos supracitada, a principal justificativa teria sido a possível e futura falta de recursos para o enfrentamento da pandemia.

Neste contexto, importa salientar que a maioria dos países têm anunciado adoção em massa de estímulo fiscal e medidas sociais a contento, no intuito de minimizar as consequências dessa crise. Como antecipado pela exposição de motivos “é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional”.

Como também previsto na exposição de motivos, foi realizada a abertura de crédito extraordinário no valor de mais de R\$ 5 bilhões, de acordo com a Medida Provisória nº 924/2020, que realocou recursos de determinados setores para a utilização no programa de Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública.

E, como fora projetado, esse ambiente de incertezas, de fato, provocou severos efeitos negativos de oferta e demanda na economia brasileira.

¹⁰⁰ AZEVEDO NETO, Evandro. *Calamidade pública justifica novo empréstimo compulsório?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-26/evandro-azevedo-calamidade-publica-justifica-emprestimo-compulsorio>>. CONJUR, 26 de março de 2020. Acesso em: 07 de outubro de 2020.

Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹⁰¹ informam que “em março de 2020, o resultado primário do Governo Central, a preços correntes, foi deficitário em R\$ 21,2 bilhões contra déficit de 21,1 bilhões em março de 2019”. Isso quer dizer que a receita líquida teve baixa de R\$ 5,8 bilhões (-6,0%), ao tempo em que toda a despesa baixou cerca de R\$ 6,4 bilhões (-5,4%), em comparação ao mesmo mês do ano anterior. Além disso, nesse mesmo mês, o Governo Federal já havia instituído créditos extraordinários no montante de R\$ 252,8 bilhões, sendo a maior parte destinada a financiar o Auxílio Emergencial às pessoas mais vulneráveis. Só esse programa já consumiu aproximadamente R\$ 123,9 bilhões (1,7% do PIB) no período.

A Instituição Fiscal Independente (IFI), quando do relatório de acompanhamento fiscal (mês de referência: setembro/2020)¹⁰², destacou que a contração do PIB no segundo trimestre de 2020 foi a pior da história, que o déficit primário do governo central atingiu R\$ 505,2 bilhões no acumulado até julho e que a dívida bruta do governo teve aumento de 10,7 pontos percentuais do PIB de dezembro de 2019 a julho deste ano¹⁰³.

Mauro Santos Silva¹⁰⁴ discorre:

O Fundo Monetário Internacional (FMI), na edição de junho do *World Economic Outlook Update*, reviu sua previsão de comportamento da economia mundial para 2020. Em janeiro a estimativa era de 3,3% de crescimento; em abril houve inversão radical e foi estimada uma retração de -3,0%; [...]. Neste grupo, a estimativa de uma retração da economia brasileira é da ordem de -9,1%, resultado aproximado à contração econômica de -9,4% esperado para a América Latina e Caribe (IMF, 2020). **Os números do FMI apontam para um cenário com depressão profunda, sem precedente na série histórica para a economia brasileira.** (grifo nosso).

¹⁰¹Disponível em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/3>>

¹⁰² Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44_SET2020.pdf>

¹⁰³ Observe-se que, por se tratar de um mês em que já houve retorno gradual das atividades econômicas em todo o país, também foi possível observar algumas melhorias. No mesmo relatório, resta consignado que o Índice de Confiança da Indústria de Transformação (ICI), divulgado na Sondagem da Indústria de Transformação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), apresentou alta de 8,9 pontos entre julho e agosto (alcançando 98,7 pontos). O desempenho do ICI refletiu o avanço de seus dois componentes: o Índice de Expectativas (IE) avançou 9,1 pontos, enquanto o Índice de Situação Atual (ISA) subiu 8,7 pontos na passagem de julho para agosto. No mesmo sentido, o Índice de Confiança do Consumidor (1,4 pontos) e o Índice de Confiança de Comércio (10,5 pontos) avançaram entre julho e agosto.

¹⁰⁴ SILVA, Mauro Santos. *Texto para discussão política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital*. IPEA. Brasília, julho de 2020.

O Governo brasileiro se viu, então, obrigado a flexibilizar regras de governança fiscal de modo a viabilizar medidas de política econômica em resposta a esses fatos preocupantes. O marco de referência do início desse processo foi a publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, que determina os efeitos do estado de calamidade pública até 31 de dezembro do ano passado.

2.4.2 A emergência de um Regime Extraordinário Fiscal

O caminho então escolhido pelo Congresso Nacional foi a criação célere da PEC do Orçamento de Guerra, de iniciativa legislativa do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Rodrigo Maia, tendo como relator o deputado Hugo Motta. A ideia original propõe desligar o orçamento fiscal para que haja um melhor controle dos gastos públicos.

Frise-se que a proposta teve uma aprovação quase unânime. Foi aprovada pela Câmara com 505 votos a favor, contra apenas dois no primeiro turno; no segundo turno, 423 deputados aprovaram a medida, contra apenas um parlamentar. Foi encaminhada para o Senado e aprovada nos dois turnos.

As mudanças na estrutura institucional de governança fiscal admitidas pelos dispositivos da Emenda possuem aplicabilidade restrita ao período de vigência do Decreto que declarou o estado de calamidade pública, e que, por último, restou prorrogado até 31 de dezembro de 2021.

De antemão, faz-se um alerta de que as chances de os efeitos da crise sobre a atividade econômica e o funcionamento do mercado de trabalho não se prolongarem para além do exercício financeiro seguinte são remotas, situação em que deve fazer parte da agenda governamental debates relacionados à viabilização financeira a longo prazo das políticas orientadas à recuperação da capacidade de endividamento, ao incentivo às decisões de produção e investimentos empresariais e à geração de empregos.

O referido sistema de governança fiscal adotado no país possui como alicerce a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente seus dispositivos relacionados às metas de

resultados fiscais, a EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal)¹⁰⁵, que impõe regras limitadoras das despesas primárias da União, e agora passou a dispor da EC nº 106/2020, que cria regras de flexibilização temporária da governança fiscal.

Afonso e Correia Neto¹⁰⁶ informam que os dispositivos, no que diz respeito a renúncia fiscal, são basicamente dois: o artigo 14 da LRF e o artigo 113 do ADCT, que é fruto da EC nº 95/2016, que, por sua vez, estipulam que seja feito o levantamento dos efeitos financeiros e orçamentários dos benefícios fiscais ora concedidos. Em outras palavras, exigem o custo da política fiscal praticada:

Este é um ponto de convergência entre as normas: tanto o artigo 113 do ADCT quanto o artigo 14 da LRF trazem a exigência de estimativa dos efeitos orçamentários e financeiros de proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita tributária. No caso da LRF, além da quantificação da renúncia (e compatibilidade com a LDO), exige-se ainda sua compensação *“por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”* (artigo 14, II).

Os autores encerram com a indicação de que são dois os critérios que guiam as renúncias fiscais nesse período de crise. Primeiramente, o incentivo fiscal deve ser direcionado ao combate dos efeitos socioeconômicos do problema para então se eximir da observância dos dispositivos 14 da LRF e 113 do ADCT. A segunda é que esses benefícios fiscais são temporários e finalísticos, uma vez que devem coexistir com a pandemia e se encerrar com ela.

Passando-se à Emenda Constitucional nº 106/2020¹⁰⁷, que criou o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para vigorar durante o período da calamidade pública, pode-se afirmar que ampliou o grau de liberdade das autoridades de política econômica, consolidou a segurança jurídica das medidas de política econômica desenvolvidas pelo governo federal, bem como ampliou a capacidade de atuação da autoridade monetária no âmbito de ações orientadas à provisão de liquidez de títulos

¹⁰⁵ Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm>. Acesso em: 1 de abril de 2021

públicos e privados no mercado financeiro, sem impor limites de valor ao conjunto dessas operações.

Almeida¹⁰⁸ registra que o “Orçamento de Guerra” apresenta uma nova governança¹⁰⁹, que condiz com a ação proativa do Congresso Nacional:

[...] criação de uma nova instância de gestão da crise, sobrepondo a que já havia sido criada na Casa Civil¹¹⁰, e com a proposta de o Congresso poder sustar qualquer decisão em caso de “ofensa ao interesse público”.

Importa mencionar que a Emenda 106 foi pensada em sua origem apenas para ser aplicada à União, com direcionamento (simétrico) aos outros entes políticos. A lei complementar 173/2020 foi responsável por verticalizar o Regime Fiscal Extraordinário.

De modo geral, a Emenda dispensou a regra de ouro, relativizou gastos com pessoal, no que diz respeito a contratação temporária. Quanto ao aumento de despesas, relativizou algumas regras para o enfrentamento ao vírus.

É igualmente importante pontuar que a Emenda 106 possui um cunho temporário, como informa seu artigo 11: “na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional”.

2.4.3 Sobre a flexibilização da “Regra de ouro”

O Orçamento de Guerra dispensa o cumprimento da “regra de ouro” contida no art. 167, III, da CF/88, que proíbe a realização de operação de crédito que exceder as despesas de capital. A Constituição veda usar endividamento público para cobrir despesas de custeio, enquanto a Emenda passa a permitir, durante o ano de 2020 (agora

¹⁰⁸ ALMEIDA, A. *Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da COVID-19*. Nota Técnica nº 34 – IPEA [2020]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>. Acesso em: 16/04/2020.

¹⁰⁹ Governança Pública é definida pelo Decreto 9.203/2017 como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

¹¹⁰ Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, instituído pelo Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020.

até 2021) e no contexto da pandemia, a realização de operações de créditos para pagamento de despesas de custeio de um modo geral.

Afonso e Ribeiro¹¹¹ ensinam que a regra de ouro tem por escopo dificultar o manuseio de operações de crédito efetivadas por ente para quitar despesas correntes, e que há muito, no Brasil, “as receitas financeiras atípicas desvirtuam o espírito tradicional da regra de ouro”.

No entanto, é de se observar que existem despesas correntes, cujo endividamento pode perfeitamente assistir ao princípio de equilíbrio intergeracional que norteia a regra de ouro. Leandro Couto¹¹² exemplifica com a vacinação da Covid-19, pois, segundo ele, mesmo se tratando de despesa corrente, seu custo atual proporcionará a médio e longo prazos na diminuição de despesas com saúde, cooperando sobremaneira com o tal equilíbrio fiscal mencionado.

Sem tal mecanismo, o governo poderá garantir investimentos maiores e mais rápidos para atender às demandas do sistema público de saúde. O refinanciamento da dívida pública poderá ainda ser usado para pagar juros.

A medida que é razoável para o momento, não se aplica, evidentemente, às despesas já aprovadas na Lei Orçamentária Anual, uma vez que tais despesas não se enquadram no contexto de calamidade pública.

Não há como negar que, no plano fiscal do Orçamento de Guerra, a Emenda Constitucional 106 diminui o engessamento de despesas do governo, justamente em um momento em que existe uma abrupta queda drástica na arrecadação tributária, com a finalidade de enfrentar diretamente o recessivo período de difusão da pandemia da COVID-19 por meio de um regime jurídico diferenciado em relação ao tradicional regime orçamentário da União, o qual rompe de modo emergencial a concepção de ajuste fiscal da máquina pública.

¹¹¹ AFONSO, José R; RIBEIRO, Leonardo. *Regra de ouro e crise fiscal*. Disponível em: <file:///C:/Users/EASYHO~1/AppData/Local/Temp/74869-Texto%20do%20Artigo-155698-1-10-20180518.pdf>. Acessado em: 28 de janeiro de 2021.

¹¹² COUTO, Leandro Freitas. *A crise do Covid-19, regras orçamentárias e suas interpretações: mudanças necessárias?* Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9835/1/NT_28_Diest_A%20crise%20do%20Covid-19_regras%20or%c3%a7ament%c3%a1rias%20e%20suas%20interpreta%c3%a7%c3%b5es.pdf>. DIEST, abril de 2020. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

A regra de ouro funciona sob a ideia de que não convém contrair dívida para pagar o que é habitual e previsível. Em virtude da falta de previsibilidade com os gastos que a pandemia exige, torna-se impossível seguir essa regra. Dessa forma, os gestores públicos ficam isentos dos crimes de responsabilidade fiscal por permitirem o endividamento do Estado dessa forma. Além do mais, aumento de despesas e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário também não podem se curvar aos limites e regras constitucionais, orçamentárias e fiscais. Nesse sentido, o Estado conquista a agilidade necessária para esse momento de terror.

O art. 5º da Emenda, por sua vez, determina uma prestação de contas em separado para uma melhor organização e planejamento orçamentário.

2.4.4 Sobre a Renúncia de Receita

Da mesma forma, em caráter temporário, e com único intuito de enfrentar esse caos e suas consequências, a Emenda admite que os enunciados legislativos e os atos do Poder Executivo dispensem o atendimento das restrições legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que demande o acréscimo de despesa.

Isto é, não sendo uma despesa necessária de caráter continuado, os gestores públicos estão autorizados a não seguirem os requisitos previstos na LRF no tocante à renúncia de receita e geração de despesa. Para a devida compreensão, o artigo 16 da LRF, agora flexibilizado, procura tornar obrigatória a aferição da implicação orçamentária e financeira antes de qualquer tomada de decisão, por parte de administração pública, que acarrete maiores despesas por meio da criação, expansão ou aperfeiçoamento de qualquer ação governamental, corroborando para o atendimento dos princípios do planejamento e transparência. O inciso II do mesmo artigo impõe aos ordenadores de despesas a declaração de que a ação governamental está de acordo com a LOA, a LDO e o Plano Plurianual.

Registre-se, ainda, que a LRF estendeu os requisitos da geração de despesa aos processos licitatórios de contratações públicas. Dessa forma, tal regramento também resta flexibilizado sob a égide do “orçamento de guerra”, o que requer uma forte

atuação dos órgãos de controle durante o estado de calamidade pública, pois é sabido que, sem o devido planejamento, há uma tendência expressiva a excessos e arbitrariedades na execução de tais despesas.

Com vistas a aumentar ainda mais o controle dessas despesas, foi assegurada na própria Emenda a possibilidade de se ter um orçamento distinto do Orçamento Geral da União, a fim de que os órgãos de controle tenham maior gerência dessas informações.

O *accountability* e a transparência também restaram assegurados pela Emenda, a exemplo da obrigatoriedade da prestação de contas do Presidente da República em até 30 dias após o fim de todo bimestre.

Nessa oportunidade, é pertinente salientar a lição de Afonso e Correia Neto¹¹³, que consideram a transparência princípio primordial de qualquer regime fiscal responsável e que, mais do que nunca, precisa ser reforçada durante o regime extraordinário, uma vez que “a emergência e imprevisibilidade decorrentes da pandemia e o desafio da reconstrução econômica e social podem até justificar renúncias de receita pública, mas nunca a renúncia à transparência, ao controle e à razão”.

2.4.5 Sobre o papel do Banco Central

No tocante ao Banco Central (BACEN), com intuito de salvaguardar as empresas e aumentar a liquidez no mercado, a Emenda permite que o BACEN passe a negociar títulos no mercado de títulos privados. A medida autoriza a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional, tanto em mercados secundários local, quanto no internacional, bem como a compra e venda de ativos nos mercados secundários nacionais. Muito embora se apresente como medida excepcional nesses tempos de crise, vale lembrar que isso já é adotado por muitos países em momentos de normalidade. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, proibiu no seu texto original num contexto em que se buscava estabilidade monetária e controle da inflação.

¹¹³ Ibidem.

O cenário possibilita que o Banco Central pratique a operação denominada "twist", que é aquela em que se vende títulos públicos de curto prazo de resgate, ao mesmo tempo em que adquire outros de longo prazo. Os juros de longo prazo tendem a cair.

A Emenda faz uma ressalva de que o BACEN só pode negociar, quando da compra, aqueles ativos com categoria de risco de crédito no mercado local correspondente a BB - ou superior. Essa exigência tem por fim evitar futuras situações que possam afetar o Tesouro Nacional.

Portanto, é admitida inclusive a aquisição de títulos com nota de risco correspondente a “grau especulativo” e, conseqüentemente, maior exposição a riscos de default, quando comparados aos ativos com boa qualidade do crédito e baixo risco para os respectivos investidores e que dispõem de “grau de investimento”. As operações de vendas dos ativos poderão ser realizadas mesmo após o prazo de vigência do estado de calamidade pública, fato que permite ao banco maior grau de liberdade para deliberar sobre o momento e condições de mercado mais oportuna para a revenda.

Reforçando o direito da transparência previsto na Emenda, o BACEN tem o dever de apresentar todos os dias e individualmente cada operação feita e suas peculiaridades financeiras, a exemplo de prazos e juros.

2.4.6 Comentários ao “Orçamento de Guerra”

É fato que o Orçamento de Guerra visa à criação de um espaço institucional que coloque as finanças do Estado em quarentena para que se possa combater o vírus e proteger vidas. No entanto, a realidade apresentada não é a melhor esperada para alguns. Pinto e Amaral¹¹⁴:

Uma proposição que fizesse jus a esse chamativo nome seria muito bem-vinda na atual situação do país, que precisa urgentemente mobilizar todos os recursos disponíveis para o combate à pandemia

¹¹⁴ PINTO, E. G.; AMARAL, V. “PEC do “Orçamento de Guerra” captura federação em troca de parco custeio”. Revista Consultor Jurídico [03/04/2020]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/elida-amaral-pec-orcamento-guerra-captura-federacao>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

produzida pelo coronavírus (COVID-19). **No entanto, aludida PEC não apenas pouco colabora para o efetivo enfrentamento ao vírus, mas traz seríssimos riscos jurídicos, políticos, patrimoniais e fiscais para a sociedade brasileira.** (grifo nosso).

O mesmo relatório de acompanhamento fiscal¹¹⁵, citado acima, no campo “destaques”, para surpresa, informa que, no ano de 2021, o teto de gastos tende a ser a maior restrição fiscal da União e que investimentos públicos federais devem obter mínima histórica em 2021. Em total contramão à política expansionista aqui abordada.

Inúmeras são as críticas aos desdobramentos reais da PEC nº 10/2020, que deu origem à Emenda, e a ela própria. Élide e Amaral¹¹⁶ demonstraram surpresa com a ausência de justificção na PEC¹¹⁷, que, segundo eles, “é elemento fundamental para a transparência do processo legislativo, onde o proponente apresenta as razões que fundamentam a proposta apresentada”. Também indicam total omissão no relatório feito pelo deputado Hugo Motta, que observa o art. 129, I, do Regimento Interno da Câmara, uma vez que apresenta o conteúdo da PEC, mas não esmiúça seus dispositivos.

Segundo eles, outro ponto que preocupa é a participação ineficiente e porque não dizer proposital de Estados e Municípios na formulação da PEC. Partindo-se do pressuposto que são justamente Estados e Municípios os entes que efetivamente prestam serviços de saúde, seria de suma importância que suas necessidades legislativas e financeiras tivessem sido observadas a contento. Além disso, nenhum dos artigos da Emenda se dirige aos referidos entes subnacionais, apenas à União.

Dessa forma, a Emenda 106 propicia uma posição subalterna e passiva aos Estados e Municípios e reativa ao Congresso Nacional no processo de agenda governamental do Orçamento de Guerra, cabendo centralidade ao Poder Executivo Federal na definição de critérios de distribuição e na operacionalização de instrumentos de liquidez nos mercados financeiros.

Inegavelmente existe uma concepção verticalizada no Orçamento de Guerra à medida que faz uma centralização da tomada de decisões sobre critérios de distribuição de insumos e equipamentos de saúde contra a COVID-19, bem como sobre os

¹¹⁵Disponível: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44_SET2020.pdf

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷O texto da PEC está disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1872166&filename=PEC+10/2020>.

instrumentos de intervenção no mercado de títulos públicos e privados por parte do Banco Central.

Senhoras¹¹⁸, sob o mesmo raciocínio, identifica que o texto do Orçamento de Guerra apresenta uma clara assimetria de poder entre o ente central (União) e os entes subnacionais, bem como uma prevalência de enfoque sobre a dimensão financeira que se alicerça na atuação do Banco Central.

Maranhão e Senhoras¹¹⁹:

O mesmo relatório de acompanhamento fiscal¹²⁰, citado acima, no campo “destaques”, para surpresa, informa que, no ano de 2021, o teto de gastos tende a ser a maior restrição fiscal da União e que investimentos públicos federais devem obter mínima histórica em 2021. Em total contramão à política expansionista aqui abordada.

Inúmeras são as críticas aos desdobramentos reais da PEC nº 10/2020, que deu origem à Emenda, e a ela própria. Élide e Amaral¹²¹ demonstraram surpresa com a ausência de justificção na PEC¹²², que, segundo eles, “é elemento fundamental para a transparência do processo legislativo, onde o proponente apresenta as razões que fundamentam a proposta apresentada”. Também indicam total omissão no relatório feito pelo deputado Hugo Motta, que inobserva o art. 129, I, do Regimento Interno da Câmara, uma vez que apresenta o conteúdo da PEC, mas não esmiúça seus dispositivos.

Segundo eles, outro ponto que preocupa é a participação ineficiente e porque não dizer proposital de Estados e Municípios na formulação da PEC. Partindo-se do pressuposto que são justamente Estados e Municípios os entes que efetivamente prestam serviços de saúde, seria de suma importância que suas necessidades legislativas e

¹¹⁸ SENHORAS, E. M. *Novo coronavírus e seus impactos econômicos no mundo*. Boletim de Conjuntura (BOCA), vol. 1, n. 2, 2020c.

¹¹⁹ ROMERO, M. A; SENHORAS, E. M. *Orçamento de Guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas*. BOCA, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/EASYHO~1/AppData/Local/Temp/6548-24882-1-PB.pdf>. Acessado em: 01 de outubro de 2020.

¹²⁰Disponível: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44_SET2020.pdf

¹²¹ Ibidem.

¹²²O texto da PEC está disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1872166&filename=PEC+10/2020.

financeiras tivessem sido observadas a contento. Além disso, nenhum dos artigos da Emenda se dirige aos referidos entes subnacionais, apenas à União.

Dessa forma, a Emenda 106 propicia uma posição subalterna e passiva aos Estados e Municípios e reativa ao Congresso Nacional no processo de agenda governamental do Orçamento de Guerra, cabendo centralidade ao Poder Executivo Federal na definição de critérios de distribuição e na operacionalização de instrumentos de liquidez nos mercados financeiros.

Inegavelmente existe uma concepção verticalizada no Orçamento de Guerra à medida que faz uma centralização da tomada de decisões sobre critérios de distribuição de insumos e equipamentos de saúde contra a COVID-19, bem como sobre os instrumentos de intervenção no mercado de títulos públicos e privados por parte do Banco Central.

Senhoras¹²³, sob o mesmo raciocínio, identifica que o texto do Orçamento de Guerra apresenta uma clara assimetria de poder entre o ente central (União) e os entes subnacionais, bem como uma prevalência de enfoque sobre a dimensão financeira que se alicerça na atuação do Banco Central.

Maranhão e Senhoras¹²⁴:

A assimetria do poder no Orçamento de Guerra é compreendida pela assimétrica recorrência dos conceitos ligados à União na Emenda Constitucional 106/2020, a qual alcança 19 citações, totalizando 90%, com destaque ao Banco Central com 6 citações (29%) em comparação a apenas 1 vez que Estados e Municípios são citados individualmente (10%), demonstrando assim uma clara agenda verticalizada comandada de cima para baixo.

Élida e Amaral também corroboram do pensamento da desnecessidade de Emenda para dispor das normas criadas, que, segundo eles, seu conteúdo poderia ser objeto de lei complementar ou lei ordinária. Ademais, se houver necessidade de alterações no desenrolar da pandemia, a Emenda, como é sabido, exige um rito legislativo mais dificultoso e apenas outra PEC é capaz de retificar devidamente.

¹²³ SENHORAS, E. M. *Novo coronavírus e seus impactos econômicos no mundo*. Boletim de Conjuntura (BOCA), vol. 1, n. 2, 2020c.

¹²⁴ ROMERO, M. A; SENHORAS, E. M. *Orçamento de Guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas*. BOCA, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/EASYHO~1/AppData/Local/Temp/6548-24882-1-PB.pdf. Acessado em: 01 de outubro de 2020.

E lançam uma crítica severa de que a conjuntura encontrada perpassa por um verdadeiro estado de sítio articulado com intervenção federal sobre os entes subnacionais.

Também não aprovam a liberação de certos requisitos legais que estão previstos na Emenda, sob a alegação de que, muito embora, a situação mereça ser flexibilizada, a exigência de estimativas de impacto orçamentário é imperioso e também vital. Isso porque referidas informações têm importância na política fiscal, macroeconômica, social e política.

A suspensão da “regra de ouro das finanças” não precisaria estar contida numa Emenda, pois, conforme dizem, poderia perfeitamente estar aliada àquela permissão atípica contida no final do art. 167, III, da Constituição Federal. Assim, modificá-la nesse momento significaria, para os autores, “quebrar o termômetro para conter a febre, e, com isso, não haveria evidência clara de que a regra de ouro não possa ser excetuada, acionando-se a cláusula de escape constante do próprio art. 167, III”¹²⁵.

Nesse sentido, a relativização da regra de ouro pode representar, de fato, ato arriscado que retira do Congresso Nacional a gerência sobre a aprovação dos créditos suplementares. Ainda alertam que o fato de Congresso poder, teoricamente, suspender atos do Comitê de Crise e do Banco Central, tal possibilidade representa, na prática, algo difícil de se concretizar. A possibilidade de sustação permitida apenas “em caso de irregularidade ou de extrapolação aos limites deste artigo”, caracteriza a necessidade de evidência da inobservância dos limites desejáveis.:

A propósito desse último cenário, complexo será conter os limites do Comitê, uma vez que seus poderes são definidos de forma tão ampla que pode ser desafiador justificar que algum ato não possa ser abarcado por eles. Corre-se aqui o risco, totalmente desnecessário nas atuais circunstâncias, de se criar um novo foco de conflitos e disputas entre os Poderes e, sobretudo, de esfacelamento da federação.

No que toca ao papel do Banco Central, as críticas continuam. De fato, o Orçamento de Guerra maximiza a capacidade da operacionalização da política monetária do Banco Central, ampliando a sua capacidade de intervenção no mercado

¹²⁵ Ibidem [s.p.].

financeiro, tanto no mercado monetário, quanto no mercado bursátil, possibilitando assim maior injeção de liquidez a fim de evitar quebras empresariais.

De um lado, o Banco Central expande sua capacidade operacional na política monetária, ao possibilitar sua participação direta no mercado monetário secundário, por meio de operações próprias de compra e venda de títulos públicos que possibilitam assim regular a liquidez monetária na economia brasileira, sem a dependência de instituições financeiras intermediárias. Mas, por outro lado, essa expansão se manifesta pelo surgimento de discricionariedade para atuar no mercado bursátil privado, podendo assim comprar títulos e ações a fim de injetar liquidez no curto prazo em determinadas empresas e setores econômicos estratégicos, porém em dificuldade econômica.

Carneiro¹²⁶ informa que as críticas no regime crédito-financeiro do Orçamento de Guerra residem nos impactos macroeconômicos anticíclicos restritos da intervenção do Banco Central, os quais injetam liquidez a um limitado número de empresas, privilegiando o mercado financeiro e não o mercado produtivo, uma vez que o foco se encontra no mercado de títulos e não propriamente na injeção de crédito no mercado monetário, o qual possui maior capilaridade entre empresas e consumidores.

Scaff¹²⁷, por sua vez, é mais brando e considera, pelo menos a princípio, ser a Emenda uma boa resposta fiscal para enfrentamento da crise. Mas também faz seus ‘alertas’ e o primeiro deles é para que o poder de controle conferido ao Congresso Nacional seja desempenhado com atenção e responsabilidade. Além disso, sustenta que o êxito do Orçamento de Guerra está intrinsecamente ligado ao poder de domínio do Executivo, fazendo menção ao que os autores acima debateram.

Ele espera que o Executivo federal tenha habilidade para encarar e desarmar o problema pandêmico, aplicando as medidas úteis e necessárias, o que inclui a devida delegação do poder a Estados e Municípios. E finaliza enaltecendo Keynes, cuja lição de que a intromissão do Estado em momentos críticos é crucial para a retomada da boa governança, e que, resumidamente, “não é uma fase para a adoção de um receituário

¹²⁶ CARNEIRO, R. “PEC do orçamento da guerra’ poderia se chamar ‘proposta da discórdia’”. Carta Capital [13/04/2020]. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>. Acesso em: 16 de setembro de 2020.

¹²⁷ SCAFF, Fernando Facury. *Eficácia do orçamento de guerra depende de capacidade de gerenciamento do Executivo*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/contas-vista-orcamento-guerra-autonomia-gastos-inedita-presidente>>. Acesso em 12 de junho de 2020.

liberal, logo *a mão invisível do mercado foi atacada pela Covid-19* e precisa de uma boa dose de keynesianismo para ser recuperada”¹²⁸.

Portanto, muito embora o nome ‘Orçamento de Guerra’, a aprovação da Emenda Constitucional 106/2020 guarda uma mínima compreensão orçamentária, já que o próprio conceito de orçamento inexistente em seu texto, aparecendo explicitamente uma única vez, por meio do termo “programações orçamentárias”.

Todavia, não há como defender que a configuração tripartite do Orçamento de Guerra em suas dimensões fiscal, financeira e contratual não propicie uma série de contribuições relevantes para o enfrentamento da pandemia, apesar de, notoriamente, apresentar problemas estruturais que são oriundos das negociações existentes dentro do Congresso Nacional.

Sob o título ‘o orçamento de guerra reacende a esperança’, Rodrigo Maia¹²⁹ considera que essa construção do Legislativo trouxe sensíveis e relevantes contribuições e que seus dispositivos têm por objetivo oferecer instrumentos ao Estado para atuar de maneira ágil e eficiente que o momento tanto exige. Chama atenção para um grande diferencial, pois ao contrário do que foi feito em momentos pretéritos, em meio a outras crises graves que atingiram e abalaram o Governo, informa que restou evitada a criação de despesas permanente, que, de fato, podem representar um alívio passageiro no presente, mas, sem dúvidas, trazem problemas futuros para os administradores públicos.

Bruno Dantas e Frederico Dias¹³⁰ compreendem que, no intuito de dar maior agilidade às medidas e maior segurança para os agentes, houve consenso de que a situação demandaria uma medida legislativa específica, capaz de criar regime jurídico extraordinário. E acrescentam que a concepção da proposta de emenda que culminou no “Orçamento de Guerra” pode ser interpretada como a forma mais segura que os agentes políticos encontraram de solucionar as dificuldades já expostas.

De fato, não é difícil concordar que ainda que o momento seja repleto de incertezas e riscos, esse instrumento de guerra representa uma atuação célere e de grande responsabilidade institucional, e que certamente cabe a implementação de medidas de controle para atenuar tais riscos.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ MENDES, Gilmar F. SANTANA, Hadassa Laís. AFONSO, José R. *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil*. Coleção IDP. 2020.

¹³⁰ Ibidem.

3 JURISDIÇÃO E CRISE FISCAL

O então presidente do STF, Ministro Luiz Fux¹³¹, ao tratar da responsabilidade do Judiciário em mensurar as consequências de suas decisões, mais ainda em tempos de crise, defende que o momento atual reclama sensibilidade judicial superior ao mero dogmatismo jurídico.

Ao ponderar qual valor deve prevalecer, saúde ou economia, magistrados de todas as instâncias perceberam que as regras jurídicas existentes são incapazes de trazer respostas aos problemas experimentados, e que a flexibilização do direito e escolhas trágicas se mostram inevitáveis. Fux, então, concluiu que os juízes devem ser responsivos ao povo ao mensurar as consequências das suas decisões, pois não seria hora de apregoar a máxima *dura lex sed lex*, mas, sim, obedecer ao aforisma de Santo Agostinho, que pode ser assim traduzido: Diante da necessidade, deve cessar a letra fria da lei.

É fato notório que ultimamente o Poder Judiciário tem ganhado força no meio institucional e social, e que o Supremo Tribunal Federal tem sido um dos responsáveis por apresentar esse papel altivo. O Ministro Barroso¹³² pondera que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a maioria dos países ocidentais, incluído o Brasil, apresentou

¹³¹ FUX. Luiz. *A lição de Santo Agostinho*. Disponível em: <<https://heroncid.maispb.com.br/2020/04/10/a-licao-de-santo-agostinho-por-luiz-fux/>>. Acesso em: 10 de abril de 2020.

¹³² BARROSO. Luís Roberto. *Ano do STF: Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica>. Acesso em: 22 de dezembro de 2008.

uma ascensão da justiça constitucional no que diz respeito ao espaço da política majoritária. O nome que se dá a isso é judicialização¹³³.

A jurisdição constitucional está completamente difundida na maioria das democracias contemporâneas. As supremas Cortes se investiram como importantes organismos políticos de poder e de decisão e aferiram legitimidade diante de diversos segmentos políticos e sociais nessas democracias.

O ano de 2020 não está sendo diferente. A pandemia trouxe, além das incertezas econômicas, dúvidas de cunho jurídico. O Supremo Tribunal Federal tem sido constantemente desafiado para decidir assuntos que afetam a economia e o modo como o país deve enfrentar o problema.

Só na primeira quinzena do mês de abril foram ofertadas perante o STF cerca de 460 novas demandas relacionadas à pandemia¹³⁴. E, sem esquecer de vista, as decisões a serem proferidas em controle de constitucionalidade concentrado afetarão de imediato inúmeros setores da economia e da sociedade civil, com produção de efeitos vinculantes *erga omnes*.

Diagnosticada a problemática da crise e indicadas as possíveis soluções, resta a esse último capítulo, com vistas a fechar a proposta dessa pesquisa, fazer uma leitura de como está sendo a aplicação pelo STF do regime de excepcionalidade fiscal introduzido pela Emenda 106.

Esse estudo não se direciona à forma como o Supremo denomina sua atuação, isto é, se deve ou não se referir a nomenclatura “jurisprudência da crise”, ao decidir situações em tempos de crise. O ponto-chave é: que posição o Supremo Tribunal Federal adota em momentos como esse?

Fernando Leal¹³⁵ aduz que o costume do STF não é sinalado pelo enfrentamento direto:

¹³³ Barroso conceitua: judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo.

¹³⁴ LIMA, Flávio Pereira; GIANNICO, Maricé; AGRALI, Sofia Costa. *Judicialização em tempos de coronavírus*. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/324353/judicializacao-em-tempos-de-coronavirus>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

¹³⁵ LEAL, Fernando. *O Supremo e a pandemia: é preciso uma jurisprudência da crise?* Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/stf-pandemia-crise-jurisprudencia-01042020>>. Acesso em: 01 de abril de 2020.

A confirmação das medidas, a composição, o adiamento da discussão para um momento distante da adversidade, notadamente pelo uso de mecanismos como o controle da pauta e o pedido de vista, ou o simples silêncio têm sido tradicionalmente os caminhos para o tribunal mostrar deferência a decisões consideradas, em um dado momento, politicamente necessárias para lidar com dificuldades nacionais agudas.

No entanto, o atual contexto denota um aparente confronto entre a atuação do Supremo ao decidir categoricamente questões sensíveis a direitos fundamentais e os efeitos que suas decisões podem causar à economia do país.

Sem dúvidas, há um duelo entre o pragmatismo dessa Corte, que, em regra, manifesta precaução sempre que envolve grandes impactos financeiros, e a atuação mais contundente baseado em princípios, com debates em torno da convivência institucional com os demais poderes na concretização de direitos fundamentais.

Para Leal, o contexto que se vive não exonera os magistrados da justificação de seus atos decisórios. Na verdade, a crise impõe exatamente isso, que seja dada a devida justificação de decisões complexas e urgentes, pois, conforme aduz, “a Constituição continua a mesma, as ferramentas para a sua interpretação seguem disponíveis e a busca pela guarda das suas promessas, sobretudo as mais fundamentais, deve se manter inegociável”¹³⁶.

Uma das mais importantes decisões tomadas no início da pandemia está representada pela ADI nº 6.341 MC, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, que conferiu urgência à edição de uma lei complementar que trace a cooperação entre todos os entes políticos, pois, resumidamente, decidiu que todos eles possuem a incumbência de zelar pela saúde pública, sem qualquer exclusividade ou supremacia.

Portanto, esse derradeiro capítulo se propõe a observar a singularidade da jurisprudência que se forma durante o estado de calamidade pública decretado em virtude da Covid-19, partindo do pressuposto de que identificar a existência de uma jurisprudência da crise, utilizando-se ou não dessa nomenclatura, é de suma importância para considerá-la como instrução aplicável para eventuais crises.

Desta forma, tendo-se como foco a busca pelo fortalecimento de uma jurisprudência de crise diante do regime de excepcionalidade fiscal desenhado pela Emenda nº 106/2020, esta pesquisa se mostra importante por apresentar o conteúdo de

¹³⁶ Ibidem [s.p.]

algumas decisões e possíveis inclinações do Supremo Tribunal Federal. Assim, muito embora esse estudo seja restrito a poucas decisões, acredita-se que tem potencial para colaborar com o constitucionalismo brasileiro, mais precisamente com o controle de constitucionalidade em tempos de crise.

3.1 RELATO DAS DECISÕES OBJETO DE ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA

3.1.1 ADI nº 6.357 MC/DF

Em 27 de março de 2020, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, cujo intuito era dar interpretação conforme à Constituição no que diz respeito aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, e ao art. 114, *caput*, parte final, e § 14, da LDO/2020.

A ADI nº 6.357¹³⁷ foi distribuída ao Ministro Alexandre de Moraes.

O Presidente defendia que a aplicação dos artigos citados na sua forma original ofenderia a dignidade da pessoa humana, a garantia do direito à saúde, os valores sociais do trabalho e, por fim, a garantia da ordem econômica.

Em 29 de março, o Ministro relator julgou a referida medida cautelar. Segue, resumidamente, o relatório:

Argumenta que as despesas a que se referem esses artigos “seriam aquelas destinadas à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, que, em razão da sua potencial previsibilidade, seriam passíveis de adequação às leis orçamentárias”, e que, apesar de o art. 65 da LRF prever a relativização parcial das demandas de adequação orçamentárias previstas na LRF, tal flexibilização não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente. [...] Para tanto, argumenta pela configuração do *fumus boni juris* em face alegada rigidez do sistema quanto às exigências fiscais, inaplicável ao cenário de combate ao Covid-19, e do *periculum in mora*, derivado da

¹³⁷ ADI 6357 MC, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, julgado em 29/03/2020, publicado em processo eletrônico DJe-078, publicação em 31/03/2020.

impossibilidade de implementação de políticas públicas que auxiliariam a parcela mais vulnerável da população brasileira.

O Ministro, num primeiro momento, esclarece que no julgamento da ADI 2238/DF, em que também foi relator, votou pela constitucionalidade dos arts. 14, II, 17 e 24, da LRF e ainda diz que o reconhecimento da constitucionalidade desses dispositivos deve se estender aos arts. 16 da LRF e 114, *caput*, *in fine* e §14 da LDO/2020.

Sustentou que o art. 14 da LRF “destina-se a promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita [...]”, assim como que os arts. 17 e 24 da LRF “positivam mecanismos de prudência fiscal para as despesas obrigatórias continuadas, de modo geral, e ações de seguridade social, de modo específico, que trabalham com lógica semelhante à do art.14”¹³⁸. Completa:

A importância de planejamento e a garantia de transparência são os dois pressupostos mais importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem realizados mediante prevenção de riscos e possíveis desvios do equilíbrio fiscal.

No entanto, ressaltou que existem casos em que se torna impossível prever a execução de um orçamento que foi planejado, e que a pandemia provocada pela Covid-19 representa uma dessas situações emergenciais. Portanto:

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24da LRF e 114, *caput*, *in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, incosequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima

¹³⁸ BRASIL. Lei Complementar, nº 101, 4 maio 2000. LRF - Lei de responsabilidade Fiscal, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000.

situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e mercedores de efetiva e concreta proteção.

Considerando, ainda, a *temporiedade* da não aplicação dos dispositivos acima citados enquanto há pandemia, bem como a *proporcionalidade* da medida direcionada exclusivamente para o enfrentamento desse estado de exceção e a *finalidade* de cuidar da vida e da saúde de todos, restou concedida a medida cautelar com aplicação a todos os entes federativos.

Em 13 de maio de 2020, o STF, por maioria, endossou a medida cautelar anteriormente concedida, mas extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, tendo em vista que dias antes, em 07 de maio, a Emenda 106/2020 instituiu regime extraordinário fiscal e seu art. 3º previu uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos com vistas à relativização das limitações legais, que se não representarem despesas permanentes, promovam aumento dos gastos. O acórdão transitou em julgado no dia 28 de novembro do corrente ano.

Segundo Lorenzoni¹³⁹, o maior argumento da ação é que a norma de exceção fiscal mencionada na LRF (art. 65) não é autossuficiente para conter as questões fiscais e sociais que surgiram com a pandemia, bem como que a situação impõe a adoção de políticas públicas circunstanciais e urgentes até então não previstas.

De fato, a crise provocada pela Covid-19 desperta boa parte do debate político e jurídico da atualidade e, por assim ser, manifesta um inevitável interesse por soluções políticas e jurídicas a ela. O Judiciário exerce um papel de grande relevância nesses momentos difíceis, logo suas decisões acerca da constitucionalidade ou não das medidas rígidas adotadas pelo Poder Público acarretam consequências econômicas de significativa expressão social.

Vale ressaltar que uma das primeiras questões levantadas foi: como fazer frente às necessidades de resposta à essa crise, que envolve um elevado e imprevisível gasto, e ao mesmo tempo respeitar a LRF e a LDO? Ou seja, como seria possível a realização de novas despesas necessárias sem a responsabilização das autoridades públicas?

¹³⁹ LORENZONI, Pietro Cardia. *A Vantagem democrática na crise: uma análise da cautelar na ADI 6.357*. Consultor Jurídico, 11 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/diario-classe-vantagem-democratica-cri-se-analise-cautel-ar-adi-6357>>. Acesso em: 11 de abril de 2020.

Com isso, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357 do Distrito Federal surgiu como um espaço de comunicação entre todos os Poderes.

Não obstante frequentemente serem criticadas decisões de qualquer dos Poderes quando tomadas ao arrepio das normas constitucionais, essa decisão parece ter sido, de modo geral, bem vista. Lorenzoni:

[...] hoje, o papel é de elogio a um aparente diálogo institucional. A referida decisão realiza, pelo menos de forma inicial, certa expectativa de boa capacidade da República Federativa brasileira lidar com a crise.

Isso porque se trata, em verdade, de um afastamento temporário, de uma interpretação conforme a Constituição a partir de diversos princípios constitucionais, que, por sua vez, asseveram que os dispositivos questionados não se aplicam quando da realização de despesas destinadas ao combate da Covid-19, já que a singularidade do caso em questão dificulta a aplicação pura e simples da LRF e da LDO/2020.

Tornar-se-á comum à jurisprudência a mitigação de alguns institutos constitucionais ou, pelo menos, a sua nova interpretação guiada pelo contexto vivenciado, assim como pela ponderação de interesses com vistas a identificar quais valores merecem prosperar no caso concreto.

Lorenzoni explica que a cautelar não autoriza um ordenamento de exceção, como muitos pensam, “ela é a ilustração da possibilidade de boas respostas, ou melhor, de respostas adequadas à constituição a serem dadas pelo nosso regime democrático para a crise”¹⁴⁰.

Como bem salientou o Ministro relator em seu voto, o afastamento dos dispositivos infraconstitucionais não afeta de forma alguma o mandamento constitucional de transparência e de prudência fiscal, consubstanciado na LRF, uma vez que essa lei visa evitar gastos não previstos e não vedar gastos orçamentários absolutamente necessários destinados à vida, à saúde, ao trabalho e à subsistência dos brasileiros.

A Covid-19 é, indubitavelmente, fato superveniente e imprevisível, cujas consequências eram impossíveis de serem programadas. Da mesma forma, seria

¹⁴⁰ Idem.

impossível a previsão dos efeitos econômicos quando aprovadas as leis orçamentárias. Partindo desse pressuposto, os instrumentos legais garantistas precisam ser flexibilizados, justamente para alcançar seus próprios objetivos.

Dito de outra forma, os instrumentos de responsabilidade fiscal, que preservam o equilíbrio orçamentário e a economia brasileira, não devem ser obstáculos a imprescindíveis políticas públicas que visam protegê-los diante de grave crise econômica.

Lorenzoni, então, enaltece o regime democrático constitucional que admite um sistema principiológico prévio à crise e permite, inclusive, decisões céleres e desburocratizadas, concluindo que “se a crise não conhece princípios num regime autoritário, temos a sorte de viver num regime que conhece os princípios para lidar com a crise”¹⁴¹.

Se, para Lenio Streck¹⁴², a decisão com responsabilidade política é aquela que se origina de um debate politizado, rodeado de razões fundamentadas em princípios democráticos, é possível concluir que o Supremo, nesse caso em especial, agiu com a devida responsabilidade política que a situação demanda.

Não obstante seja provável que essa flexibilização das normas fiscais deixe as autoridades públicas mais à vontade na tomada de decisão sobre as medidas fiscais a serem adotadas, com conseqüente elevação do gasto público, chegará o momento em que a prioridade se voltará à arrecadação.

Ademais, é válido reiterar que tais circunstâncias da pandemia não devem minimizar a importância das normas impugnadas nem jamais simbolizar a volta de um período que carecia de controle orçamentário.

Por fim, como se viu outrora, o STF reconheceu que os termos da EC 106/2020 guardam relação direta com o que foi decidido na medida cautelar, principalmente no que toca ao art. 3º da emenda, e com relação ao artigo questionado da LDO, importa também dispor que, após a concessão da cautelar, a Lei 13.983, de 3 de abril de 2020, alterou a Lei 13.898/2019 para incluir o § 16 ao art. 114, e, com isso, excluir a necessidade de compensação durante a vigência de calamidade pública. Em virtude disso, não há como negar que restou esvaziado o objeto da ação, tendo em vista que o

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito*. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p. 268.

Congresso Nacional dispôs expressamente sobre o mesmo caminho adotado na decisão liminar da ADI 6.357.

Não obstante a perda superveniente do objeto dessa ação, ela é de suma importância nesse estudo porque representa um dos marcos iniciais da tendência de posicionamento do STF, além de inúmeras medidas de prevenção e combate aos resultados da pandemia terem origem na concessão da sua cautelar em 29 de março de 2020.

Além do mais, mesmo a emenda se referindo apenas à União e ao seu Poder Executivo, o entendimento do Plenário do STF nessa ADI conferiu segurança jurídica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além de regularizar tais situações aos entes subnacionais, facilitando, com isso, a publicidade que assegura *accountability*.

Sendo assim, espera-se que a matéria seja tratada de forma nacional e unificada. Esse também é o entendimento de Gilmar Mendes, José R. Afonso e Diego Veras¹⁴³, que, para isso de fato acontecer, propõem a criação de uma lei complementar, de caráter nacional, com regras econômico-fiscais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de cooperação nacional:

Após as recentes decisões da Suprema Corte – mais notadamente na citada ADI 6.357 – e no intuito de evitar infundáveis discussões futuras [...] ... por que não aproveitamos o instituto jurídico do consórcio público, como um viés cooperativo entre todos os Entes Federativos, disciplinando através de lei complementar, uma coordenação centralizada, participativa e heterogênea para o enfrentamento da pandemia, nos termos do parágrafo único do art. 23 da CF?

Os autores desse anteprojeto de lei complementar, sugerem que sua aplicação seja temporária, isto é, durante a execução do regime extraordinário e apenas para os fins de combate a Covid-19, com possibilidade de autocomposição, em conformidade com a Lei nº 13.140/2015, para solucionar possíveis conflitos, bem como possibilidade de o Congresso Nacional suspender estratégia, diretriz ou decisão que porventura ofenda o interesse público, de acordo com o raciocínio do art. 9º da EC 106.

Dizem também que o Tribunal de Contas da União deveria exercer a fiscalização sobre a gestão do fundo nacional, inclusive dos repasses efetuados aos Entes Federados

¹⁴³ Ibidem.

que viessem a aderir ao regime extraordinário, até o montante de recursos estaduais, distritais e municipais que fossem aplicados para os fins da lei complementar.

Portanto, propõem com essa lei complementar uma norma protetivo-fiscal, plural e participativa, com vistas a descentralizar a execução do plano de combate à pandemia.

3.1.2 ADFP nº 662 MC/DF

Trata-se, aqui, de outro caso em que o Supremo foi provocado a se manifestar sobre a aplicabilidade dos limites legais e constitucionais à concessão de renúncia de receita tributária. Questiona-se a validade de norma que estendia o alcance do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do art. 203, V, da CF.

Resumidamente, a propositura legislativa aumentou o limite de renda familiar per capita, para fins de concessão do BPC, de $\frac{1}{4}$ (um quarto) para $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo.

O autor salientou que restaram descumpridos os preceitos fundamentais do art. 1º, caput, art. 2º, art. 5º, LIV e §2º, art. 37, art. 195, §5º, da Constituição Federal; e arts. 107 a 113 do ADCT. Aduz que em 09.12.2019, o projeto de lei foi submetido à sanção presidencial, quando foi vetado, mas em 11.03.2020 o veto foi rejeitado na sessão plenária.

O autor aduz que o referido projeto ofende sobremaneira o princípio do devido processo legal e do endividamento sustentável, uma vez que não dispõe sobre a necessidade de indicação dos impactos financeiros e, com isso, desatende o art. 195, §5º, da CF, bem como o novo regime fiscal da União (art. 113 do ADCT).

O Congresso Nacional, por sua vez, sustenta o não cabimento da ADFP, sob o argumento de que atingiria a parcela mais vulnerável da população, principalmente em momento que demanda apoio governamental a essa maioria abandonada. Ressalta também que a intervenção do Poder Judiciário nesta matéria importa em violação ao princípio da separação dos poderes, já que, segundo ele, modificaria decisão advinda do Congresso Nacional.

Ao que interessa a essa pesquisa, restou consignado que a norma impugnada acaba por ampliar a quantidade de beneficiários quando resolve aumentar a renda mínima familiar.

A controvérsia examinada nesta ADPF, convertida posteriormente em ADI, diz respeito ao questionamento se essa ampliação do BPC esbarra no art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

E ficou assentado na decisão liminar que, em verdade, exigir a fonte de custeio do BPC é um compromisso com o futuro e com os cidadãos, e isso inclui os indivíduos mais pobres.

Segue informando que o art. 195, § 5º é reforçado pela legislação infraconstitucional que também apontam sua aplicação às situações de majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado, quais sejam os arts. 17 e 24, da LRF.

Por fim, o relator, Ministro Gilmar Mendes, em 03 de abril, proferiu decisão monocrática em que concedeu em parte a liminar requerida para “suspender a eficácia do art. 20, §3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO”. E o resultado final ainda aguarda julgamento.

Correia Neto e José R. Afonso¹⁴⁴ informam que os fundamentos utilizados na decisão e baseados no art. 113 do ADCT e arts. 17 e 24 da LRF, não destoam daqueles usados na decisão analisada acima. Tratar-se-ia de um conflito aparente, logo, em verdade, ambos os julgados apresentam ressalvas à política fiscal expansionista e, por isso, estas restrições precisam ser afastadas no que toca a pandemia e enquanto ela perdurar.

Tem-se observado que o STF zela pela contenção das implicações econômicas dessa crise. E, de fato, as ações adotadas se mostram não só constitucionais, como também emergenciais com vistas a amenizar os impactos negativos dessa pandemia, desde que observem algumas diretrizes, como se verá.

A presente decisão representa a mesma linha de raciocínio, a *contrario sensu*, da decisão acima estudada, já que a majoração do BPC não consubstancia medida urgente voltada ao combate da Covid-19. Como bem assentado na decisão “a majoração do

¹⁴⁴ CORREIO NETO, Celso de Barros; AFONSO, José R. *Governance 4.0 para Covid-19: Renúncia de Receita Tributária para Combate à Pandemia*.

BPC nos termos propostos tem caráter permanente, ou seja, trata-se de uma expansão definitiva do benefício, que sequer está condicionada ao período de crise”. Portanto, o momento pandêmico, por si só, não é capaz de rechaçar o requisito da fonte de custeio para alargar o benefício ora levantado.

Como bem salienta Andrea Magalhães¹⁴⁵:

Mesmo em tempos de severas restrições econômicas quando os recursos disponíveis são manifestamente inadequados, os Estados continuam obrigados a demonstrar que realizaram esforços para que os recursos disponíveis sejam utilizados para satisfazer, como questão de prioridade, os direitos essenciais dos cidadãos. (...) As Cortes Constitucionais não podem fechar os olhos para vícios de inconstitucionalidade pelo simples fato de o controle recair sobre uma política de ação afirmativa. Em outros termos, nem todo o programa social é constitucional, por mais inclusivo que seja.

Assim, considera-se que restou feito um devido *distinguishing* entre medidas que devem ser aplicadas de modo transitório contra a Covid-19 e medidas que aumentam de modo duradouro a despesa pública.

Como bem pontuou o Ministro relator Gilmar Mendes, ainda se faz necessário um maior desenvolvimento sobre essa matéria, em termos doutrinário e jurisprudencial, mas esse parece ser um bom caminho.

No entanto, compreende-se que essas duas primeiras decisões do Supremo estão bem alinhadas, pois afastam as restrições legais que limitam a concessão de benefícios fiscais, mas exigem a observância de algumas diretrizes básicas, quais sejam: a finalidade da medida que deve ser direcionada exclusivamente ao combate dos resultados da Covid-19, a temporariedade, a fim de que sua aplicação ocorra enquanto perdurar tais efeitos e, por derradeiro, a indicação do respectivo impacto orçamentário (art. 113, ADCT).

Correia Neto e José R. Afonso¹⁴⁶ corroboram da decisão do STF, pois consideram que indicar claramente “os beneficiários, a duração, os objetivos e os custos de uma política de incentivo fiscal é fundamental, mesmo em tempos de pandemia, a fim de que privilégios não sejam concedidos sob a rubrica de benefícios fiscais”.

¹⁴⁵ MALHÃES, Andréa. *Jurisprudência da Crise: uma perspectiva pragmática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 247.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

Cass Sunstein e Stephen Holmes, citados por Araújo e Magajewski¹⁴⁷, dispõem que a defesa de direitos fundamentais está intrinsicamente ligada a uma alocação seletiva de recursos públicos escassos, cuja decisão deve se basear em princípios democráticos, com diálogo e participação de ambas as partes.

Por todo o exposto, compreende-se que os fundamentos utilizados nessa decisão se baseiam num cenário que envolve a efetivação direta de direitos sociais.

3.1.3 ADI nº 6.394 MC/DF

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com requerimento cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Acre, em que pede interpretação conforme à Constituição aos artigos 19, 20, 21, 22 e 23 da LRF.

Alega o Autor que a aplicação irrestrita dos dispositivos impugnados, sem considerar a atual situação da pandemia da Covid-19, resultaria em ofensa aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da garantia do direito universal à saúde, a fim de que seja afastada a aplicação dos limites referentes a despesa com pessoal e das proibições à concessão de vantagens, reajustes e aumentos remuneratórios, encontradas na LRF, apenas durante a persistência dessa calamidade pública.

Argumenta que as normas sob análise, embora indispensáveis para o controle do orçamento fiscal, acabam por dificultar a adoção de medidas para o combate à pandemia, e aduz que a adoção do regime emergencial previsto no art. 65 da LRF não seria suficiente para preservar a celeridade decisória que a atual situação imprevisível e emergencial impõe. Informa, ainda, que o Estado do Acre possui servidores insuficientes na área da saúde, situação verificável mesmo antes da pandemia, e que o provimento da ação é indispensável à manutenção dos serviços públicos de saúde do Estado do Acre, especialmente quanto à viabilização da contratação de pessoal essencial ao enfrentamento da pandemia.

¹⁴⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David; MAGAJEWSKI, Fábio Luparelli. *Direito fundamental à renda mínima das pessoas com deficiência: uma análise constitucional do benefício de prestação continuada*. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/327193052.pdf>>. Acesso em: 28 de novembro de 2020. Argumenta Journal Law n. 32, jan/jun 2020.

O Senado Federal, ao prestar suas informações, afirma que a pretensão veiculada na petição inicial já foi atendida com a promulgação da Emenda Constitucional 106/2020, motivo pelo qual pleiteia a perda superveniente do objeto da ação, aclamando pela extinção da ação sem julgamento do mérito.

Para os fins dessa pesquisa, insta mencionar que apenas o art. 22 foi analisado no mérito, isso porque o autor não teria apresentado razões específicas aptas a demonstrar a lesão constitucional para justificar a necessidade de concessão de interpretação conforme aos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com relação ao art. 21, em virtude da recente alteração em seu texto pela LC 173/2020, restou inviabilizado o conhecimento da ação também quanto a esse dispositivo. Por fim, reconheceu a ausência de interesse de agir em relação ao art. 23, cuja contagem de prazo e disposições restaram suspensas com o acionamento do art. 65 da LRF.

Na decisão, ocorrida em 23 de novembro de 2020, ficou consignada a importância da definição de um teto de gastos com pessoal como forma de cumprir os princípios da Administração Pública e, com isso, incrementar a prudência na gestão fiscal. Mas compreende que o surgimento de condições incidentais e inesperadas afeta sobremaneira a execução previamente planejada do orçamento, e que a Covid-19 representa uma dessas condições supervenientes e absolutamente imprevisíveis com consequências gravíssimas.

Não obstante isso, citou a Emenda 106/2020 e seu artigo 3º, bem como o que restou decidido no julgamento da ADI 6.357, isto é, que é admitida uma autorização a todos os entes federativos para a relativização das limitações legais que promovem aumento do custo, desde que não implique despesas permanentes. Ao final, o Plenário julgou improcedente o pedido.

Observa-se com facilidade que a decisão sob análise também segue a mesma lógica da decisão proferida na ADPF 662, pois a pretensão dessa ADI de dispensar as limitações de despesa com pessoal, contratação e aumento remuneratório e concessão de vantagens no que se refere aos servidores da área da saúde, demanda a execução de gastos públicos permanentes. Logo, afastar o limite com gasto de pessoal requer a contratação de novos servidores públicos da saúde, o que, dito em outras palavras, significa ampliar o quadro de pessoal, que, por sua vez, teriam de ser mantidos mesmo após o fim da calamidade pública.

Além disso, o Ministro relator expôs informações trazidas aos autos pela Presidência da República, em nota técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, que atestam “o delicado quadro fiscal” em que se encontra o Acre, cuja relação da despesa total com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida atingiu 53,74% em dezembro de 2019, anterior à pandemia, enquanto o limite legal é de 49%. Esse também foi motivo para a negativa do pedido, que, segundo ele, esbarra nos princípios da eficiência pública e da prudência fiscal (artigos 37, caput, e 169 da Constituição Federal). Não há, portanto, amparo constitucional nem mesmo no regime criado pela Emenda 106.

O raciocínio é o mesmo: os preceitos para que certa despesa esteja dispensada das limitações fiscais, inclusive aquelas previstas no art. 22 da LRF, são a finalidade, isto é, a intenção de enfrentamento da pandemia e seus efeitos, assim como a temporariedade restrita ao período da calamidade pública.

3.1.4 ACO's dos Estados

Foram intentadas inúmeras Ações Cíveis Originárias (ACO's) com pedido de suspensão do pagamento das parcelas da dívida dos respectivos Estados com a União, a fim de que os valores das parcelas sejam empregados no combate à Covid-19. São elas: ACO's 3363, 3365, 3366, 3367, 3368, 3369, 3370, 3371, 3372, 3373, 3374, 3375, 3376, 3377, 3378, 3379 e 3380.

Ainda que a situação financeira de cada Estado lhe seja peculiar, observou-se que as ações possuem mesmo objeto e foram recebidas e decididas de igual modo pelo STF. Por essa razão, serão citadas nesse trabalho apenas algumas a título de exemplificação.

Na Ação Cível Originária 3.363, do Estado de São Paulo, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu por 180 dias o pagamento das parcelas da dívida do governo paulista com a União para que houvesse aplicação integral desses recursos em ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia. O mesmo ocorreu na ACO 3.365, para o Estado da Bahia, na ACO 3.368 da Paraíba, na ACO 3.369 do Pernambuco, ACO 3.370 de Santa Catarina e nas demais citadas acima.

De acordo com as medidas liminares deferidas nessas ações, os valores temporariamente dispensados devem ser realocados em ações de prevenção, contenção,

combate e mitigação à pandemia causada pela Covid-19 e alcança apenas a dívida direta com a União.

Por exemplo, o Paraná dispõe que suas parcelas vincendas até o final de 2020 ultrapassam os R\$ 638 milhões. O Maranhão, por sua vez, afirma que sua dívida global tanto com a União, quanto com bancos é de R\$ 7,4 bilhões.

Segundo o Ministro, prevento em todas as ACO's, a informação prestada pelos Estados de que não possuem condições de cumprir com suas obrigações é bastante compreensível. Assim, diante da gravidade da situação, o magistrado decidiu por ser urgente a realocação de recursos públicos para conter os danos que assombram a economia e a sociedade. Ele destaca que a legitimidade dos atos nesse momento só se concretiza se vierem acompanhados de 'racionalidade, prudência, proporção e proteção ao direito fundamental à saúde'.

De fato, os pedidos constata a situação de que deve priorizar medidas efetivas de proteção da saúde e da vida dos cidadãos que vivem em cada ente da federação autor.

De modo totalmente coerente com o que está sendo decidido pela Suprema Corte nas ações outrora analisadas, o relator impôs como condição de concessão da liminar a comprovação de que os recursos estão realmente sendo aplicados em ações de prevenção, contenção e combate da pandemia. Em contrapartida, determinou que não cabe à União impor penas por inadimplência, reter valores, nem mesmo bloquear o recebimento de transferências financeiras da União, enquanto a situação permanece como está.

Não há como negar que nas citadas ACO's há indícios fortes para a conformação do pacto federativo brasileiro. Luiz Guilherme Conci¹⁴⁸:

Isso porque, o ponto fulcral da discussão diz respeito ao federalismo fiscal brasileiro e às assimetrias financeiras, e demonstra a percepção, do Ministro Alexandre de Moraes, que, cautelarmente, definiu que as regras fixadas previamente, no sentido de preservar a responsabilidade fiscal dos entes, devem ser mitigadas em momento de epidemia e de novos problemas a serem enfrentados. **Mitigam e apontam para uma realidade circunstancial que deve ser levada em conta por um**

¹⁴⁸ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade*. Disponível em: <<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinio/article/view/3582/3128>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2021.

tribunal supremo. Um dos pilares do empoderamento da União Federal, o fiscal, é contrariado. (grifo nosso)

Pode-se dizer, então, que o Supremo parece apresentar um alinhamento em todas as suas decisões, com as mesmas razões de decidir e uma tendência em apoiar a flexibilização de normas fiscais, com condições claramente delimitadas de temporariedade da medida e direcionadas exclusivamente para o combate à pandemia. Observa-se também, em virtude da falta de coordenação da conjuntura epidêmica pelo Governo Federal, uma tendência de fortalecimento dos entes subnacionais e, conseqüentemente, do poder político de governadores e prefeitos.

Dantas¹⁴⁹ afirma existir uma reconfiguração prática, no campo da realidade, do federalismo brasileiro rumo ao fortalecimento dos entes subnacionais que seguem fortes para se tornarem protagonistas deste momento singular e triste que enfrenta toda a nação.

Observa-se, portanto, após análise de todas as decisões acima, que o Supremo Tribunal Federal, sob o limite da inércia de sua atuação, tem operado com importância ímpar ao lado do Governo central no sentido de defender a nação contra as desmedidas dessa crise. Com intervenção cirúrgica nas políticas públicas e flexibilização da LRF, da LDO/2020 e da Constituição Federal, suas decisões prestigiam a atuação do Congresso Nacional no combate aos efeitos da pandemia, ao mesmo tempo em que enfrenta de maneira racional e tecnicamente adequada o surto pandêmico. Ousa-se dizer que as medidas provenientes das decisões do STF cumprem sobremaneira as expectativas depositadas na Corte Suprema que guarda a Constituição de um país, revelando-se essenciais ao enfrentamento da Covid-19.

Pois bem, após toda a análise teórica sobre a crise atual e sobre essas decisões do STF - e como ficou esclarecido logo no início -, esse trabalho não tem pretensão de lançar conclusões peremptórias e definitivas sobre as políticas públicas econômicas e fiscais a serem adotadas e, agora nesse último capítulo, sobre o modo de agir do STF. São nuances do momento vivido, de uma crise sem precedentes, e que merecem

¹⁴⁹ DANTAS, F. *Bolsonaro em Queda*. Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/bolsonaro-em-queda/>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2021.

atenção. Resta, contudo, apresentar, em forma de conclusão final, um resumo sucinto das considerações pontualmente feitas em cada capítulo.

CONCLUSÃO

É sempre desafiador pesquisar um problema contemporâneo e que está se desenvolvendo ao longo do trabalho. A comparação entre crises passadas e a provocada pela Covid-19 sofrerá mudanças infalivelmente no decorrer deste contexto crítico.

No desenrolar dos fatos, várias propostas, travestidas de conclusões, foram desenhadas. Essas considerações finais, portanto, têm o intuito de deixar registrados modos de agir do Governo central e do Supremo Tribunal Federal, assim como medidas fiscais que possam ser implementadas e perspectivas para futuras crises econômicas dessa magnitude que porventura surjam.

Uma das lições que pode ser extraída da crise atual é que o papel do Estado na economia é mais que fundamental para acautelar ou reparar a crise. Em verdade, é necessário, mormente em momentos difíceis, pois, como restou demonstrado, o mercado não é autossuficiente e a mão visível do Estado se faz necessária para assegurar o desempenho da mão invisível do mercado.

Num cenário de desaceleração cíclica da atividade econômica, em que o ‘sistema de confiança’ encontra-se abalado, é dever da autoridade monetária fazer com que haja o mínimo declínio de produção e de emprego, e, para isso, a política fiscal precisa socorrer a política monetária por meio do incremento do dispêndio público, que, nessa crise pandêmica, deve recair especialmente com investimentos na área da saúde.

O momento demanda uma estratégia de política econômica compatível com a continuidade da execução das medidas extraordinárias de natureza fiscal enquanto perdurar os efeitos da Covid-19, assim como o estabelecimento de condições para a recuperação do crescimento econômico e a sustentabilidade da dívida pública a longo prazo.

Partindo-se, então, do pressuposto de que não há crise financeira sem endividamento público, aconselha-se a adoção de uma política monetária expansionista em conjunto com uma política fiscal expansionista. Mais que ajustes marginais na política fiscal, é crucial a mobilização do tripé de aumento de gasto, do déficit e da dívida pública.

Muito embora tenha se observado que a política keynesiana tem preferência pelo investimento denominado gasto útil, num contexto de forte depressão e de instalação de uma incerteza radical que emana crise de confiança, o que realmente importa é o gasto realizado de qualquer forma, independentemente de sua natureza (denominado gasto inútil), com vistas a estimular a economia para que continue investindo. Além do mais, o gasto público não pode se originar de recursos próprios, como aumento de tributos, já que se mostra necessário o endividamento estatal. Por último e não menos importante, há preferência pelo financiamento bancário como principal fonte do investimento público, a fim de que novo dinheiro em depósito seja criado ao invés de buscar recursos junto ao público por meio da emissão de títulos.

Em outras palavras, cabe ao Governo o papel de coordenar as expectativas para enfrentamento dessa crise sem precedentes. A Emenda Constitucional nº 106/2020 é uma das medidas mais importantes de política econômica emergencial do Governo Federal no que diz respeito ao planejamento governamental para conter as implicações da crise econômica e fiscal oriunda da Covid-19, e, muito embora carregue inúmeras críticas, é inegável que representa um verdadeiro instrumento de guerra, com atuação célere e de grande responsabilidade institucional, e que certamente cabe a implementação de medidas de controle para atenuar os seus riscos.

Assim, com a inevitável imposição de uma política de austeridade, observou-se a formação de um espaço legislativo e administrativo dos entes subnacionais, com conseqüente aumento da pressão por uma coordenação a nível federal, o que denota a ausência de planejamento na disposição da descentralização na federação brasileira. Os embates que derivam desse desarranjo chegaram aos montes às portas do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do questionamento quanto à possibilidade de flexibilização das normas fiscais previstas na Constituição e na LRF.

O STF, por sua vez, tem decidido sob a lógica de que o Governo não precisa se preocupar em limitar empenhos e muito menos com a frustração da arrecadação provocada pela desaceleração econômica, ou seja, que é de suma importância que formalidades e exigências sejam flexibilizadas episodicamente em tempos de anormalidade econômica, pois tempos difíceis impõem medidas difíceis e exigem, conseqüentemente, um regime extraordinário para conter efeitos fiscais negativos.

Foi possível perceber que, muito embora a análise do impacto da pandemia nos campos jurídico, normativo e judicial seja tarefa desafiadora, em vista da magnitude das questões levadas ao STF, a orientação dos seus julgamentos encontra-se alinhada com o trabalho desempenhado pelo Congresso Nacional, no sentido de relativizar as restrições legais que normalmente limitam a concessão de benefícios fiscais, de modo temporário e finalístico.

Infelizmente, o Poder Executivo Federal não tem contribuído da mesma forma. Sua postura na contramão dos demais Poderes tem demonstrado muito mais que negligência governamental: imprudência de um líder em detrimento da vida de milhares de brasileiros.

Por fim, não custa salientar que, terminada a vigência do estado de calamidade pública, o ‘orçamento de guerra’ precisa ser encerrado e os desafios de reerguer a economia precisarão ser colocados em pauta nacional para que o Brasil volte a crescer com sustentabilidade e recuperação fiscal no médio e longo prazo.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM, M. “*Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal*”. Portal Eletrônico JOTA [23/03/2020]. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em: 07 de outubro de 2020.

AFONSO, José Roberto R. CORREIA NETO. Celso de Barros. *Renúncia de receita na pandemia: quais limites permanecem?* Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-30/afonso-correia-neto-renuncia-receita-pandemia>. Conjur, 2020. Acessado em: 12.05.2020.

AFONSO, José Roberto R. BIASOTO JR, Geraldo. VIANA, Murilo Ferreira. *A opção pela depressão*. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/a-opcao-pela-depressao-afonso-biasoto-jr-viana/>. Acesso em: 10.09.2020.

AFONSO, José Roberto. *Tempo de Reinventar*. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/tempo-de-reinventar-afonso/>. Último acesso: 21 de setembro de 2020.

_____. *Biografia de Keynes*. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/biografia-de-keynes-midia/>. Acessado em: 20 de agosto de 2020.

ALMEIDA, A. *Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da COVID-19*. Nota Técnica nº 34 – IPEA [2020]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>. Acesso em: 16/04/2020.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; MAGAJEWSKI, Fábio Luparelli. *Direito fundamental à renda mínima das pessoas com deficiência: uma análise constitucional do benefício de prestação continuada*. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/327193052.pdf>. Acessado em: 28 de novembro de 2020. *Argumenta Journal Law* n. 32, jan/jun 2020.

AZEVEDO NETO, Evandro. *Calamidade pública justifica novo empréstimo compulsório?* Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-26/evandro-azevedo-calamidade-publica-justifica-emprestimo-compulsorio>. CONJUR, 26 de março de 2020. Último acesso: 07 de outubro de 2020.

BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Forense, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. CONJUR, 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art04102005.htm. Acesso em: 6 de abril de 2020.

_____. *O Constitucionalismo Democrático no Brasil: Crônica de um sucesso imprevisto*.

_____. *Ano do STF: Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao-ativismo-legitimidade-democratica>. 22 de dezembro de 2008.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 40.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2020.

BRASIL. *Relatório de Acompanhamento Fiscal*. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44_SET2020.pdf. Acesso: 12 de junho de 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020*. Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise e recuperação da confiança. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

_____. A crise financeira de 2008. *Revista de Economia Política*, Vol. 29, Nº. 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

CARNEIRO, R. “*PEC do orçamento da guerra’ poderia se chamar ‘proposta da discórdia’*”. Carta Capital [13/04/2020]. Disponível em: www.cartacapital.com.br. Acesso em: 16 de setembro de 2020.

CARVALHO, Fernando Cardim. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando. *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 273.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade*. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinio/article/view/3582/3128>. Acessado em: 05 de janeiro de 2021.

CORREIA NETO, Celso de Barros. As razões da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 95, 2010.

CORREIA NETO, Celso de Barros; AFONSO, José R. *Governance 4.0 para Covid-19: Renúncia de Receita Tributária para Combate à Pandemia*.

CORAZZA, Gentil. *Estado e Teoria Econômica: O caso de Keynes*. Análise Econômica, ano 1, Nº. 2, nov/1983.

CORSI, Francisco Luiz. *Política econômica e política externa: uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945)*. Disponível em: https://www.ufrgs.br/ppge/wp-content/themes/PPGE/page/textos-para-discussao/pcientifica/2012_07.pdf. Acessado em: 27.09.2020.

DANTAS, F. *Bolsonaro em Queda*. Estado de São Paulo. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/bolsonaro-em-queda/>. Acessado em: 05 de janeiro de 2021.

DAVIDSON, Paul. *John Maynard Keynes*. Editora Actual, 2011.

EXAME. *Cronologia das crises mais graves desde 1929*. Publicado em 24 de junho de 2010. Disponível em: <https://exame.com/mundo/cronologia-criSES-mais-graves-1929-572924/>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

FERRARI FILHO, Fernando; CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A noção de Incerteza nos Pós-Keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível? *Revista Nova Economia*, Vol.11, Nº.1, jul.2001.

FERRARI FILHO, Fernando. DE PAULA, Luiz Fernando. A crise das finanças desregulamentadas: o que fazer? *Revista de Economia Política*, Vol. 29, Nº. 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fabio Henrique Bittes. As políticas Econômicas em Keynes: Reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011. *Anais do IL Encontro Nacional de Economia da ANPEC* (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia), 2014.

FERREIRA, Antônio Casimiro. *Exercício de funções públicas em tempos de crise*. Trabalho em funções públicas em tempos de crise: que direito (s)?: Atas das I Jornadas de direito do emprego público. Braga: Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013. p. 53-58.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Sistema Constitucional das Crises: restrições a direitos fundamentais*. São Paulo: MÉTODO, 2009.

FUX, Luiz. *A lição de Santo Agostinho*. Disponível em: <https://heroncid.maispb.com.br/2020/04/10/a-licao-de-santo-agostinho-por-luiz-fux/>. 10 de abril de 2020.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Estado de exceção e anormalidade constitucional no contexto da CF*. Conjur, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/embargos-culturais-estado-excecao-anormalidade-constitucional>. Acessado por último em: 13 de julho de 2020.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma Perspectiva do Constitucionalismo Democrático*. Coimbra: Almedina, 2020, edição em português.

HERMANN, Jennifer. Da liberalização à crise financeira norte-americana: a morte anunciada chega ao Paraíso. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

_____. *Ascensão e queda da política fiscal dos anos 1990-2000*. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 34th Brazilian Economics Meeting], 2006. Disponível em <https://econpapers.repec.org/paper/anpen2006/152.htm>. Acesso em 03/10/2020.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

Luís Roberto Barroso, A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer? In: *Anais do Congresso Nacional de Procuradores de Estado*, 1986.

_____. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

_____. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. 2013, p. 135.

HONÓRIO, Cláudia. Estado de exceção – Estudo de caso. In: *Revista Eletrônica do Cejur - Centro de Estudos Jurídicos da Universidade Federal do Paraná*. Ano 2. v.1 n.2. Agosto/Dezembro – 2007.

HORVATH, Estevão. *O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas*. São Paulo: 2014.

KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, 1936.

_____. *Crise e Política Fiscal*, Série IDP, de José Roberto R. Afonso, publicado em 2012.

LEAL, Fernando. *O Supremo e a pandemia: é preciso uma jurisprudência da crise?* Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/stf-pandemia-crise-jurisprudencia-01042020>. 01 de abril de 2020.

LIMA, João Policarpo. SICSÚ, Abraham. *Economia Brasileira, perplexidades e as “covidés” recorrentes*. Disponível em: <https://osdivergentes.com.br/outras-palavras/economia-brasileira-perplexidades-e-as-covidés-recorrentes-para-muito-alem-do-virus/>. Último acesso. 19 de setembro de 2020.

LIMA, Flávio Pereira; GIANNICO, Maricé; AGRALI, Sofia Costa. *Judicialização em tempos de coronavírus*. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/324353/judicializacao-em-tempos-de-coronavirus>. Acessado em 12 de dezembro de 2020.

LOPREATO, Francisco. *Os caminhos da política fiscal no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2013.

LORENZONI, Pietro Cardia. *A vantagem democrática na crise: uma análise da cautelar na ADI 6.357*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/diario-classe-vantagem-democratica-crise-analise-cautelar-adi-6357>. 11 de abril de 2020.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. *Da grande depressão ao Welfare State: Mudanças no conceito de desenvolvimento econômico*. Disponível em: <https://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1322653402.pdf>. Acessado em: 27.09.2020.

MALHÃES, Andréa. *Jurisprudência da Crise: uma perspectiva pragmática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 247.

MARTYNYCHEN, Marina M. Macedo. *Aspectos gerais do regime fiscal extraordinário* - Considerações a respeito das EC 106 e 107 e da LC 173/20. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/332584/aspectos-gerais-do-regime-fiscal-extraordinario-consideracoes-a-respeito-das-ec-106-e-107-e-da-lc-173-20>. Último acesso: 30 de agosto de 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O direito em tempos de crise: entrevista com o Ministro Gilmar Mendes*. Estado da Arte, 2020. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/direito-crise-entrevista-ministro-gilmar-mendes/>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

MENDES, Gilmar F. SANTANA, Hadassa Laís. AFONSO, José R. *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil*. Coleção IDP. 2020.

MINSKY, Hydman. *Estabilizando uma Economia Instável*. Editora Novo Século. Rio de Janeiro, 2013.

MORAES, Humberto Peña. Mecanismos de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas no Sistema Constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio. *Revista da EMERJ*, Vol. 6, N° 23, 2003. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_198.pdf. Acesso em 10 julho de 2020.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

Nota Técnica nº 20, de 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentriaefinanceiradeproposies_versao10jun2020.pdf. Câmara dos Deputados, junho de 2020.

OREIRO, José Luís da Costa; BASILIO, Flávio Augusto Correa. A crise financeira brasileira: uma análise a partir do conceito de fragilidade financeira à la Minsky. *Revista de Economia Política*, Vol. 29, N° 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

OREIRO, José Luis; DE PAULA, Luiz Fernando. *Keynes, política fiscal e a economia brasileira*. Valor Econômico, 5 de março de 2009. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/keynes.pdf>

PINTO, E. G.; AMARAL, V. “PEC do “Orçamento de Guerra” captura federação em troca de parco custeio”. *Revista Consultor Jurídico* [03/04/2020]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/elida-amaral-pec-orcamento-guerra-captura-federacao>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

PRADO. Luiz Carlos. A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA. *Revista Econômica*, Niterói, Vol. 13, N° 2, dezembro 2011.

RESENDE, Roberta. *Sistema Constitucional das Crises: restrições a direitos fundamentais*. Migalhas. Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/LaudaLegal/41,MI189672,31047-Sistema+Constitucional+das+Crises+restricoes+a+direitos+fundamentais>. Último acesso em 10 julho de 2020.

ROMERO, M. A; SENHORAS, E. M. *Orçamento de Guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas*. BOCA, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/EASYHO~1/AppData/Local/Temp/6548-24882-1-PB.pdf>. Acessado em: 01 de outubro de 2020.

SENHORAS, E. M. *Novo coronavírus e seus impactos econômicos no mundo*. Boletim de Conjuntura (BOCA), vol. 1, n. 2, 2020c.

SCAFF, Fernando Facury. *Eficácia do orçamento de guerra depende de capacidade de gerenciamento do Executivo*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/contas-vista-orcamento-guerra-autonomia-gastos-inedita-presidente>. Acesso em 12 de junho de 2020.

SICSUÍ, Abraham B.; LIMA, João Policarpo R. *Economia Brasileira: perplexidades e as “covidés” recorrentes*. Para muito além do vírus. Disponível em: <https://osdivergentes.com.br/outras-palavras/economia-brasileira-perplexidades-e-as-covidés-recorrentes-para-muito-alem-do-virus/>. 26 de julho de 2020.

SICSUÍ, João. Para além das políticas de resgate. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

SILVA, Adroaldo Moura da. Introdução. In: KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, série Os Economistas, 1996.

SILVA, Mauro Santos. *Texto para discussão política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da covid-19 no brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital*. IPEA. Brasília, julho de 2020.

STF, ADI 3316/MT – Mato Grosso. Relator: Min. Eros Grau, Julgamento: 09/05/2007. Voto do Ministro Eros Grau in: STF Rcl-AgR 3034/PB – Paraíba, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Julgamento: 21/09/2006.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito*. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p. 268.

TOLLINI, Hélio Martins; AFONSO, José Roberto R. Avançar nas responsabilidades. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício. (Org.) *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro – Teoria da Constituição Financeira. *Revista dos Tribunais*, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na constituição*. Vol. 5. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Vol. V: O orçamento na Constituição, p. 287.