

EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

- Anotações sobre o Brasil - ♦

Fernando Facury Scaff e Francisco Sergio Silva Rocha***

Sumário:

- I. A conjuntura e a estrutura normativa brasileira no advento da Constituição de 1988 e o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal
- II. Breve cotejo entre as normas de *equilíbrio orçamentário* da Espanha e do Brasil
- III. O que se deve entender por *Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira*?
- IV. O que está mudando nas relações Governo-Parlamento e entre a soberania do Estado nacional e autonomia territorial?
- V. Para que serve a introdução deste Princípio no ordenamento jurídico? Quais as penalidades em caso de sua violação?
- VI. Conclusões

Resumen:

Después de una década de inestabilidad económica y financiera, que no terminó con la aparición de una nueva Constitución en 1988, Brasil logró en 1994 estabilizar la moneda y en 2000 crear un estándar para la adopción de la responsabilidad fiscal en Brasil, que se produjo con el advenimiento de la Ley Complementaria 101, también llamada la Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF, que estableció el requisito de equilibrio presupuestario en el ordenamiento jurídico brasileño.

El sistema adoptado por esta norma establece que anualmente se ha establecido por otra norma, la LDO - Ley de Directrices Presupuestarias (producida por cada entidad federativa) las metas anuales para la inflación, los ingresos, gastos, resultados de lo superávit primario y la cantidad nominal de la deuda para el año al que correspondan y para los próximos dos años.

El Senado también desempeña un papel activo en este sector, pues debe permitir las operaciones de crédito interno y externo de las entidades federales, y establece los límites de su deuda.

♦ Este artigo foi escrito para a V Jornada ítalo-hispano-brasileira de Direito Constitucional, realizada sob o tema *La Costituzione Alla Prova Della Crisi Finanziaria Mondiale* – entre os dias 14 e 15 de setembro de 2012, na Itália, em Brindisi-Lecce.

* Fernando Facury Scaff é docente da Universidade de São Paulo – USP e da Universidade Federal do Pará - UFPA, doutor em Direito e advogado.

** Francisco Sergio Rocha é docente das Faculdades Ideal, doutor em Direito e desembargador federal do trabalho.

La lectura del presupuesto equilibrado legal no se corresponde con una ecuación de la contabilidad y las matemáticas con el fin de eliminar, sin un criterio determinado, el déficit público. La posibilidad de actuar en déficit es una expresión de la política económica, de los resultados tiene que superar una crisis o alcanzar ciertas metas establecidas por la sociedad, como en Brasil, la erradicación del analfabetismo.

El equilibrio presupuestario está subordinado al concepto de sostenibilidad financiera y se debe considerar en un marco que coincide con la acción del Estado en el mediano y largo plazo, más allá del período de doce meses de duración equivalente al presupuesto de la norma y el uso de todos los elementos financieros disponibles, tales como ingresos, gastos, créditos (plazo de gracia, pago de intereses), etc.

Hay sanciones económicas y políticas que deben aplicarse en caso de incumplimiento de los objetivos establecidos conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Responsabilidad Fiscal en el Brasil.

El Derecho en su conjunto sufre las influencias de la globalización, entre ellos el Derecho Financiero, pues regula las relaciones financieras entre entidades públicas y agentes privados. Estos enlaces no deben obediencia más que a las generaciones presentes sino también para el futuro, tal como se aplica a los instrumentos financieros que a menudo tienen este efecto ante las generaciones futuras, tales como la elevada deuda, los gastos tributarios o largo plazo el gasto público en los gastos rígidos como en personal (al menos en Brasil, debido a la irreductibilidad de los salarios).

Se deduce de esta observación que las reglas relativas a las relaciones entre el Gobierno y Parlamento ya no debe estar subordinada únicamente a la política de la época actual, pero también se han vuelto sus ojos a esta sostenibilidad financiera, que tiene una lógica intergeneracional.

La autonomía local de las unidades subnacionales no deben ser entendidas como soberanía, y la dinámica financiera también debe estar subordinada a los intereses de lo Estado Nacional. En Brasil no tenemos nadie como la Unión Europea supranacional.

Por último, el concepto de un presupuesto equilibrado no puede ser entendido como una camisa de fuerza que requiere que las entidades públicas tienen la misma cantidad de ingresos y gastos, el cierre de estos números con plena identidad. Este concepto debe entenderse como uno de los muchos instrumentos de sostenibilidad financiera, por lo que cualquier desequilibrio del presupuesto anual es una herramienta para el logro de las metas sociales establecidas democráticamente y sostenibles en el mediano y largo plazo.

Abstract:

After more than a decade of economic and financial instability, which did not end with the emergence of a new constitution in 1988, Brazil managed to stabilize in 1994 the currency and in 2000 create a standard for the adoption of fiscal responsibility in Brazil, that occurred with the advent of Complementary Law 101, also called the Fiscal Responsibility Law - LRF, which established the requirement for balanced budgets in the Brazilian legal system.

The system adopted by this standard provides that annually is established by another standard, the LDO - Budget Guidelines Law (standard conveyed by each federal entity) the annual targets for inflation, revenues, expenses, results of primary and nominal amount of debt for the year to which they relate and for the next two.

The Senate also plays an active role in this sector, it must allow the operations of internal and external credit of federal entities, and sets limits on its debt.

The reading of legal balanced budget does not correspond to an equation accounting and mathematics in order to eliminate, without a certain criterion, the public deficit. The possibility of acting in a deficit is an expression of economic policy that results to overcome a crisis or reaching certain goals set by society - as in Brazil, the eradication of illiteracy.

The budget balancing is subordinate to the concept of financial sustainability and should be considered in a frame that matches the state action in the medium and long term, beyond the period of twelve months duration equivalent to the standard budget and using all the financial elements available, such as revenues, expenses, credit (grace period, payment, interest). There are economic and political sanctions to be applied in case of failure to meet targets established as provided in the Constitution and the Fiscal Responsibility Law in Brazil.

The law as a whole suffers influences of globalization, among it the right financial result of financial relations between public entities and private parties.

These links do not owe allegiance only to the present generations but also to the future, as applied to financial instruments often have this effect before the future generations, such as high debt, tax expenditures or long-term public spending on expenses rigid as the staff (at least in Brazil, due to the irreducibility of wages).

It follows from this observation that the rules pertaining to the relations between Government and Parliament should no longer be subordinate only to the policy of the present time, but have also turned their eyes to this financial sustainability, which has an intergenerational logic.

Local autonomy of subnational units should not be understood as sovereignty and financial dynamics should also be subordinated to the interests of the nation state. In Brazil we have found in the supranational European Union.

Finally, the concept of a balanced budget cannot be understood as a straitjacket requiring public bodies to have the same amount of revenue and expenditure, closing these numbers with full identity. This concept must be understood as one of the many instruments of financial sustainability, so that any imbalance annual budget is a tool for achieving social goals established democratically, sustainable in the medium and long term.

I. A conjuntura e a estrutura normativa brasileira no advento da Constituição de 1988 e o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

01. Excluindo o período em que o Brasil foi colônia de Portugal¹, vigoraram neste país 07 Constituições ao longo de sua história², na qual foram alternados períodos de autoritarismo e de democracia, em variados graus³.

Em 1985 foi encerrado o mais recente período autoritário da história brasileira, iniciado em 1964, por faltar aos militares a base econômica e política que lhe havia dado sustentação. O argumento da “ameaça comunista” não mais metia medo na sociedade e havia a busca pelo *novo*, visando oxigenar as estruturas de poder então existentes. Todo o cansaço do golpe militar de 1964 desembocou na campanha das “Diretas-Já”, em favor de eleições presidenciais - um marco político no Brasil contemporâneo.

No âmbito econômico, dentre outros problemas, a inflação se situava em patamar altíssimo. Entre 1984 e 1985 a inflação anual foi superior a 230%. Em 1988, ano da conclusão dos trabalhos constituintes, a inflação beirou o estratosférico número de 933% ao ano. Diversos planos econômicos para combate a inflação foram executados, com resultados pífios. O

¹ O que ocorreu entre 21 de abril de 1500 até a data de sua independência e transformação em Império, 07 de setembro de 1822.

² A primeira Constituição brasileira e única do Império data de 1822. Posteriormente surgiu a 1a. Constituição Republicana, de 1891, à qual se seguiram as de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

³ A despeito desses conceitos possuírem elevado grau de imprecisão, pode-se classificar estes períodos, ao longo da história republicana do país, da seguinte forma: períodos autoritários ou com “democracias de fachada” por falta de eleições livres: 1891-1934; 1937-1946 e 1964-1985. Por conseguinte, a democracia, também em variados graus, foi vivenciada pela sociedade brasileira nos seguintes períodos: 1934-1937; 1946-1964 e de 1985 até os dias atuais.

crescimento econômico era muito baixo, tendo sido declarada a moratória da dívida externa em fevereiro de 1987.

Passados vários anos é que se pode constatar, rememorando aquele período, quão agitados política e economicamente foram os anos de 1985 a 1988, que inclui a fase constituinte de 1987/1988 e que refletiu em seu resultado final: a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, com vários e detalhados dispositivos em sua parte econômico-financeira, sendo verdadeiramente uma das mais minuciosas do mundo.

A Constituição brasileira atual é produto histórico de um movimento de oposição ao regime militar que desde 1964 que havia implementado um modelo de centralização autoritária de competências, reforçando as atribuições da União, reduzindo a autonomia dos entes federados que criou um sistema de centralização política e administrativa.

02. Todavia, não foi suficiente o surgimento de uma nova Constituição para debelar os problemas econômicos e de finanças públicas existentes no Brasil. Mesmo após a promulgação da Constituição a inflação continuou assolando a economia brasileira, chegando a mais de 2.700% em 12 meses, entre fevereiro/89 e janeiro/90.

Esta inflação era um forte instrumento para a realização de gastos públicos, pois as despesas eram contratadas com base no nominalismo da moeda e as receitas atreladas a variações monetárias. Nesse contexto, qualquer medida de efetiva organização da atividade governamental no âmbito das finanças públicas era inviável, pois o orçamento público também se baseava em preceitos nominalistas que, um mês após sua aprovação já se demonstravam defasados. As receitas cresciam na mesma proporção da inflação, pois indexadas, mas as despesas eram fixas em face do nominalismo existente.

Até mesmo como reação ao modelo constitucional do regime autoritário, nossa atual Constituição pretendeu regular de forma diversa a distribuição do poder entre os entes federados. O artigo primeiro da carta constitucional proclama que o Brasil é uma república federativa, formada pela união indissolúvel da União, Estados, Municípios⁴ e Distrito Federal. A

⁴ A referência aos municípios não nos parece correta, pois eles não são entes federados, mas sim unidade descentralizada dos Estados, estes sim, entes efetivamente federados. Neste sentido ver José Afonso da Silva in “Curso de Direito Constitucional Positivo” –32ª edição - Edt. Malheiros – São Paulo. Em sentido contrário ver Celso Ribeiro Bastos. Curso de Direito Constitucional. Edt. Saraiva.- São Paulo,

seguir considera ser cláusula pétrea⁵ a forma federativa do Estado, protegida de modo especial contra a ação do poder constituinte derivado. A preocupação com a existência e efetividade da federação prossegue com a afirmação da autonomia⁶ dos entes integrantes da organização político-administrativa do Brasil e a disciplina da competência que passará a ser exercida pela União, Estados e Municípios.

É de notar a preocupação em estabelecer uma relação harmônica entre a força centralizadora e a descentralização, criando um sistema que combina a possibilidade de atuação como uma unidade e o respeito ao modo local de organização e disciplina de assuntos que devam regular, consoante a distribuição de competência legislativa e de atuação efetuada pela Constituição Federal⁷.

Evidentemente não existe apenas um modelo de federação, sendo a realidade histórica de cada sociedade que define a forma de organização estatal que poderá apresentar diferentes níveis de descentralização política e administrativa dentro de uma mesma forma de Estado⁸.

Foi estabelecida a distribuição de competências legislativas e arrecadatórias entre a União, os Estados-membros e os municípios, combinando a existência de competências privativas de União, Estados e Municípios, ao lado de competência comum de execução e, finalmente, competência legislativa concorrente para os dois primeiros.

O sistema de repartição de competências federativas é complexo e visa estabelecer um equilíbrio harmônico entre os entes políticos-administrativos, preservando a autonomia própria do regime federativo, sem descurar da necessidade do estabelecimento de regras que permitam a atuação de cada ente federativo nos assuntos que digam respeito a condução da vida nacional.

A disciplina da repartição federativa brasileira fixa a competência tributária própria de cada ente federativo, bem como estabelece a repartição dos valores arrecadados⁹ como forma de cooperação financeira entre as entidades autônomas da Federação¹⁰.

⁵ Constituição Federal. Artigo 60, § 4º - “Não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir: I – A forma federativa de Estado”

⁶ Constituição Federal. Artigo 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁷ Ver artigos 21 a 25 e 30 da Constituição Federal.

⁸ A federação brasileira oscilou em diversos graus desde nossa primeira Constituição republicana em 1889 até a atual Carta, representando diferentes formas de regular os elementos determinantes da forma federativa de Estado, conforme a doutrina de José Afonso da Silva, op cit.

A autonomia dos entes político-administrativos garante-lhes a possibilidade de administração dos recursos públicos atribuídos constitucionalmente para a consecução das atividades próprias. Nesta tarefa, caberá ao orçamento de cada ente federado a definição de sua despesa em decorrência da eleição de prioridades e programas que pretende atingir/executar e, bem assim, a opção do grau e a modalidade de endividamento necessário ao desenvolvimento das atividades e/ou financiamento de investimento. Cada ente federativo tem a tarefa de estabelecer seu próprio orçamento, respeitado o princípio da legalidade e a autonomia de cada unidade política, sem a supervisão ou responsabilização da outra.

Apesar da existência de mecanismos de controle financeiro na Constituição, a década de 90 vivenciou a necessidade da redução do déficit público e de controle mais efetivo da relação dívida pública/PIB. As condições do endividamento deterioraram-se no final dos anos 80 e não foi mais viável sustentar as finanças dos entes subnacionais sem o apoio da União à renegociação das dívidas internas.

04. Em 1994, com a adoção do Plano Real, é que a inflação começou a ser debelada e pode-se ver a real dimensão da economia e do endividamento dos entes públicos. A situação dos entes subnacionais deixou de ser administrável em face do excesso de despesas governamentais, em especial as relacionadas com os gastos com pessoal, e a crescente dívida pública interna atrelada às altíssimas taxas de juros oficiais, independentemente da existência ou não de novos déficits primários. A diminuição do processo inflacionário contribuiu para tornar perceptível a expansão da dívida com o desaparecimento de uma série de mecanismos, pois as contas públicas não puderam mais ser ajustadas com atrasos nos pagamentos ou reajustes abaixo da inflação e o resultado foi a visível deterioração das finanças públicas dos entes subnacionais.

É de notar que a forma como está estruturada nossa organização federativa contribuiu para este processo de degenerescência. Apesar de já anunciado no final do período ditatorial, os governos subnacionais possuíam elevado peso no total dos gastos, mas suas lideranças políticas eram peças essenciais no arranjo institucional, compondo a base política e definindo os

⁹ Constituição Federal: artigo 153 para a União; artigo 155 para Estados e Distrito Federal e artigo 156 para os Municípios.

¹⁰ Esta repartição integra o conceito de federalismo cooperativo, sendo introduzida em nosso modelo constitucional na Carta de 1934, expandindo-se progressivamente, até chegar ao modelo atual. Para maior detalhe ver José Afonso da Silva, *op cit.*, pg. 730.

espaços de manobra no Congresso, consistindo de um importante fator que deve ser considerado na estrutura de poder - em especial após um longo processo de governo autoritário. O restabelecimento da democracia deu maior peso aos líderes políticos estaduais como interlocutores do pacto político e ampliou o poder deles na luta do governo central contra a deterioração financeira dos estados¹¹.

Assim, a ampliação da importância dos governos subnacionais no processo político e a dependência do Poder Central em relação às bancadas estaduais como forma de manter a base de sustentação política foi acrescido pela ausência de parâmetro de responsabilização pelos respectivos processos de endividamento.

Não é possível olvidar a importância da participação dos bancos estaduais e das empresas estatais estaduais neste contexto. Os bancos estaduais concentraram elevada parcela dos empréstimos aos próprios estados, comprometendo a sanidade de suas operações, além de aportarem parte de seus ativos no carregamento dos títulos da dívida mobiliária estadual, elevando a captação de recursos por esses governos e provocando a expansão de suas dívidas. Em resumo, os bancos estaduais financiavam as manobras eleitorais dos políticos estaduais que, entre outros fatores, obtinham empréstimos para a realização de gastos correntes, dentre eles com pessoal.

As empresas públicas, por outro lado, usaram a liberdade administrativa para captarem novos recursos. As operações triangulares, onde uma empresa privada realizava uma operação de crédito junto ao banco estadual para financiar uma obra já contratada pela empresa estadual, a quem caberia, na verdade, honrar o compromisso financeiro; a não inclusão das suas operações de crédito nos limites do endividamento, bem como os recorrentes atrasos nos pagamentos das obrigações - dentre outras operações usuais à época, criaram brechas por onde foi possível resolver parte dos problemas de caixa dos estados - porém deixando outros problemas para o futuro ao desequilibrar as finanças públicas¹².

O problema a ser enfrentado dizia respeito tanto ao desequilíbrio no ajuste interno, bem como a inexistência de mecanismos eficientes de controle do endividamento dos entes subnacionais. A facilidade do acesso ao crédito em seus próprios bancos auxiliou na cobertura

¹¹ Lopreato Francisco Luiz C. - O endividamento dos governos estaduais nos anos 90 . Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 94, mar. 2000.

¹² Lopreato Francisco Luiz C. op cit. 2000.

dos gastos correntes e freou as consequências da retração das fontes de financiamento internas e externas em face da crise então existente¹³.

A degradação financeira dos governos locais permitiu a modificação paulatina da situação, com a elevação da participação na União na criação de mecanismos de controle e na formulação de políticas de saneamento administrativo e financeiro. Ponto extremamente importante nesse período foi a "compra", por parte da União, da dívida dos Estados e Municípios, visando consolidá-la e financiá-la diretamente, o que ocorreu através da Lei 9.496/97, que instituiu o Programa de Ajuste Fiscal - etapa prévia à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴.

O modo peculiar como estava estruturado o pacto federativo é alterado e a própria correlação de forças dentre os entes se modifica para permitir uma atuação da União no sentido de firmar um modelo de Estado.¹⁵

05. Passou-se então a uma nova fase, cujo marco foi o advento da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que estabeleceu regras para os dispêndios públicos - em especial no que se refere aos gastos com pessoal - e com o endividamento dos entes subnacionais. Começou o ataque a outro dos males econômicos: o sistemático *déficit das contas públicas*, seja a dos entes subnacionais, seja a da própria União.

Em abril de 1999, na exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar que se transformou na *Lei de Responsabilidade Fiscal*, foi expresso que a nova legislação fazia parte do conjunto de medidas do Programa de Estabilização Fiscal - PEF. Seu objetivo era a "drástica e

¹³ Para avaliar o nível de endividamento de Estados e Municípios no período ver estudo pertinente do Banco Central no endereço <http://www.bc.gov.br/?BOLFINPUB>

¹⁴ Para a análise da correlação entre a Lei 9.496/97 e a Lei de Responsabilidade Fiscal recomenda-se a leitura do texto *As Razões da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Celso de Bastos Correia Neto, In: Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 95, pág. 63 e ss, nov./2010.

¹⁵ "A análise do programa de renegociação das dívidas mostrou que o seu objetivo foi além do ajuste fiscal dos governos estaduais e visou criar um novo arranjo institucional no País. As alterações abriram uma fase de transição das regras do pacto federativo e mexeram com a correlação de forças entre as esferas de governo. Estes pontos nem sempre são reconhecidos porque os acordos trataram o ajuste fiscal e a transformação do papel do Estado como uma questão única, quando, analiticamente, estão presentes dois processos que, embora imbricados, guardam graus de autonomia entre si. A renegociação tornou-se fator imprescindível à institucionalização das relações entre as esferas de governo e à retomada da capacidade de gasto dos governos estaduais. O elevado estoque das dívidas do final dos 80, aliado aos altos juros reais dos anos seguintes, comprometeram a situação financeira dos estados, sobretudo quando o fim da inflação restringiu os graus de liberdade na administração das contas públicas e ameaçou a sustentabilidade do arranjo federativo. A União valeu-se deste precário quadro financeiro estadual para levar adiante sua estratégia de desenvolvimento calcada na liberação das forças de mercado e na ampliação do controle de gestão macroeconômica." Lopreato Francisco Luiz C. - op cit. 2000 pg. 39.

veloz redução do déficit público, além da estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia", pretendendo estabelecer o regime de gestão fiscal responsável¹⁶.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o objetivo de restabelecer o equilíbrio nas finanças dos Estados e Municípios e suas disposições destinam-se prioritariamente a execução desta finalidade. Foram criados mecanismos de controle de gastos com pessoal e com a seguridade social, inclusive dos servidores públicos. As transferências voluntárias aos Estados e Municípios e ao setor privado foram regulamentadas e vinculadas a existência de limite específico, disponibilidade orçamentária e prévia autorização legal para sua ocorrência, com a previsão da possibilidade da suspensão das transferências aos entes subnacionais na hipótese de descumprimento de metas e previsões de destinação de gastos. Ademais, foi vedado pelo art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal a possibilidade de empréstimos pelos bancos estaduais aos governos estaduais - o que levou à privatização de várias dessas instituições financeiras que passaram a não ter nenhuma função de mercado.

As medidas de restrição e controle do gasto público demonstraram eficiência no equilíbrio das contas, especialmente dos entes subnacionais. As normas autorizaram a adoção de um conjunto de medidas de conteúdo disciplinador pela União, na expectativa de enquadrar os gastos de Estados e Municípios dentro de limites previamente estabelecidos. Por este fator, a dívida do setor público assumiu um rumo declinante. A dívida externa líquida, que atingiu 45% do PIB em 1983 e 33% no período 1999/2003, passou a uma tendência de queda até o índice de 4,00% negativos em 2012. A dívida interna, mesmo sem o expressivo significado da dívida externa, vem apresentando índices descendentes na relação dívida/PIB em: 28,79% (2009) e 24,36 (2011) para a União e 12,55% (2009) e 11,45% (2011) para Estados e Municípios¹⁷.

Parece evidente que a atuação do Poder Público, amparado na LRF tem sido profícuo para equilibrar as contas públicas e reduzir a vulnerabilidade do Brasil perante a atual crise econômica global que grassa.

06. O Brasil não foi o único país a adotar mecanismos de responsabilidade fiscal. A origem expressa da LRF nacional está em países como a Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido.

¹⁶ Sobre a concepção e políticas que dão origem a Lei de Responsabilidade Fiscal ver Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais. Fernando Scaff e Maurício Conti (orgs) Conceito Editorial: 2010

¹⁷ Dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

Conforme Tereza Ter-Minassian¹⁸, a origem comum não impede uma comparação favorável ao Brasil em relação às demais leis de similar natureza. A lei brasileira apresenta como elementos de vantagem a sua aceitação pela comunidade e a introdução de melhorias no processo orçamentário com objetivo de promover transparência e disciplina. Há também a presença de elementos de flexibilidade pelo fato do resultado primário ser revisto e especificado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que é uma lei orçamentária anual, prévia à Lei Orçamentária Anual - LOA, o que facilita a adoção de ajustes em face da conjuntura econômica, ao lado de sanções institucionais e pessoais em caso de descumprimento de suas regras.

Pode-se afirmar, portanto, que a responsabilidade fiscal no Brasil surgiu com a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que é um dos marcos para a *sustentabilidade financeira* apresentada nos últimos anos. Trata-se de um marco para o controle do endividamento e o combate aos gastos públicos irresponsáveis dos entes subnacionais, e um importante indicativo macroeconômico para o equilíbrio financeiro nacional. As normas constitucionais não foram suficientes para introduzir a responsabilidade fiscal almejada, mas permitiram que, através de leis ordinárias e complementares, esta meta fosse alcançada.

A exigência de equilíbrio financeiro quer-nos parecer um parâmetro que surge no contexto do constitucionalismo mundial com status de permanência, e não apenas para resolver problemas conjunturais. Aqui, a conjuntura foi determinante para a construção de uma estrutura normativa que permitiu a estabilização financeira brasileira.

II – Breve cotejo entre as normas de *equilíbrio orçamentário* da Espanha e do Brasil

07. A Constituição brasileira de 1988 não traz em seu bojo nenhuma regra que obrigue a realização de *equilíbrio orçamentário* pelo governo. Não há na Constituição nada que se assemelhe com a redação do art. 135, itens 1 e 2, da Constituição da Espanha, conforme a alteração efetuada pela Emenda de 27-11-2011:

Artículo 135 –

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

¹⁸ “A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional” in Lei de Responsabilidade Fiscal – histórico e desafios. Cadernos FGV Projetos ano 5, n° 5 dezembro de 2010. Rio de Janeiro/RJ

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

A exigência de *equilíbrio* orçamentário no Brasil surgiu com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), e é um importante instrumento para a realização de uma verdadeira *sustentabilidade financeira* em nosso país. Consta em seu artigo 1º:

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

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

A figura da “lei orgânica” no Brasil cumpre função diversa daquela do ordenamento espanhol. No caso em apreço, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei ordinária anual de cada ente federativo, que determinará o equilíbrio entre receitas e despesas e apresentará obrigatoriamente um Anexo de Metas Fiscais. Este Anexo é relevantíssimo, pois nele serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.¹⁹ Estes

¹⁹ Art. 4º da LRF.

limites são estabelecidos pelos entes subnacionais de nossa federação (União, Estados e Municípios), não existindo nada semelhante em caráter supranacional, isto é, em caráter comunitário.

08. O item 3 do art. 135 tem correspondência com vários artigos da Constituição brasileira, respeitados certos ajustes, em especial por conta da existência de um Estado Nacional Federativo no Brasil em contraposição a uma constelação de nações na Europa.

Art. 135 –

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

No ordenamento jurídico brasileiro existem normas semelhantes às acima mencionadas, pois:

- a) A Lei Orçamentária Anual – LOA de cada ente federativo deverá conter a previsão de operações de crédito, mesmo que por antecipação de receita orçamentária²⁰.
- b) É vedada a realização de emendas parlamentares ao projeto de orçamento com o uso de recursos originariamente destinados ao pagamento do serviço da dívida²¹, sendo vedado seu contingenciamento²²;

²⁰ Constituição Federal: artigo 165, §8º e art. 5º, §§1º, 2º e 3º, LRF.

²¹ Constituição Federal: artigo 166, §3º, II, “b”.

²² LRF, art. 9º, §2º.

- c) É proibida a realização de operações de crédito que excedam o montante de despesas de capital. Esta disposição é extremamente salutar, pois impede que sejam realizados empréstimos para pagamento de despesas correntes²³, embora possua algumas características perversas que serão melhor explicitadas adiante.

09. O item 4 do art. 135 da Constituição da Espanha abre uma regra de exceção para a exigência de cumprimento do equilíbrio orçamentário, motivada em caso de catástrofes naturais, recessão econômica ou situações de emergência extraordinária:

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Tal norma que não possui correspondência na Constituição do Brasil, embora seja possível extrair a mesma flexibilidade em razão de que os limites do déficit e do endividamento são estabelecidos por uma lei anual, que é a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com isso, ano a ano, estas limitações são estabelecidas permitindo mais exata calibração desta equação.

10. O item 5 do art. 135 da Constituição da Espanha atribui a uma lei orgânica a função de estabelecer os limites da dívida e do déficit entre os entes subnacionais e as penalidades advindas de seu descumprimento.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los

²³ Constituição Federal: artigo 167, III.

límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

No Brasil esta função é atribuída a uma Resolução do Senado Federal - Casa legislativa de nosso Parlamento bicameral que representa os Estados membros²⁴. Consta que:

- a) A obrigatoria oitiva do Senado Federal para a realização de operações de crédito externo²⁵;
- b) O estabelecimento de limitação do montante global de endividamento consolidado interno e externo através de resolução do Senado Federal para todos os entes federativos²⁶; e para a dívida mobiliária dos entes subnacionais²⁷;
- c) O Senado Federal também estabelece os limites globais e condições para que a União preste garantias em empréstimos internos e externos²⁸;

Quanto às penalidades, prescreve a Constituição a possibilidade de intervenção da União em Estado-Membro e deste em Municípios quando ocorrer atraso do pagamento da dívida pública fundada por período superior a dois anos, salvo motivo de força maior²⁹. Esta é uma regra constitucional que jamais foi aplicada, a despeito da reiterada inadimplência de vários entes subnacionais antes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua inaplicabilidade deve-se ao rigor estabelecido - intervenção de um ente federativo maior em um menor.

Maior eficácia possuem as penalidades estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o descumprimento das limitações ao endividamento público. Determina esta norma

²⁴ Os senadores são eleitos pelo princípio majoritário, sendo que cada Estado membro e o Distrito federal elegerão três representantes. Constituição Federal: artigo 46.

²⁵ Constituição Federal: artigo 52, V.

²⁶ Constituição Federal: artigo 52, VI e VII.

²⁷ Constituição Federal: artigo 52, IX.

²⁸ Constituição Federal: artigo 52, VIII.

²⁹ Constituição Federal: artigos 35, V, “a” e 35, I

que enquanto perdurar o excesso de endividamento, o ente subnacional ficará impedido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, e se o excesso de endividamento permanecer o ente menor ficará impedido de receber transferências voluntárias dos entes maiores³⁰.

11. O item 6 do art. 135 da Constituição da Espanha obriga os entes subnacionais a cumprirem o princípio da estabilidade orçamentária.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

No Brasil as normas orçamentárias estabelecidas na Constituição brasileira obrigam os entes subnacionais, que não possuem *soberania*, mas simples *autonomia*. Observa-se ainda que a LRF é uma lei complementar, o que a caracteriza como uma *lei nacional* e não apenas uma lei federal (ou seja, ela alcança a todo o país, e não apenas o ente federativo União) - motivo pelo qual os entes subnacionais encontram-se igualmente vinculados aos seu cumprimento.

12. Para encerrar este breve cotejo, constata-se que as normas recém introduzidas na Constituição espanhola, existem em maior ou menor grau no ordenamento jurídico brasileiro, observadas duas características:

- a) Nem sempre são normas constitucionais, pois muitas delas constam da Lei de Responsabilidade Fiscal
- b) Não existe no Brasil a questão supranacional, característica da União Europeia. Mas a relação federativa brasileira permite que os modelos sejam comparados - a despeito de os entes subnacionais não terem o requisito essencial dos Estados Nacionais, que é a soberania.

³⁰ LRF, art. 31, §1º, I e §2º.

III. O que se deve entender por *Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira* e para que serve a introdução deste Princípio no ordenamento jurídico? Quais as penalidades em caso de sua violação?

13. Definir o que é *equilíbrio orçamentário* é uma tarefa das mais difíceis em termos de direito financeiro³¹.

Observada a teoria econômica clássica, equilíbrio orçamentário implica em que receitas e despesas devem ser idênticas, impedindo o surgimento de *déficits públicos*. Podem haver *superávits*, segundo esta corrente, porém jamais *déficits*. Todavia, ainda aqui há uma dificuldade, pois a dinâmica da atividade orçamentária nos leva a dois diferentes momentos: o da previsão e o da execução orçamentárias. Pode ocorrer que a previsão orçamentária esteja alinhada entre receitas e despesas, mas será que a execução seguirá este caminho? E se não seguir, qual a penalidade?

Por outro lado, a teoria keynesiana, que se opõe ao classicismo econômico, indica a necessidade de orçamentos deficitários para combater as crises econômicas que periodicamente assolam a economia. Logo, para esta corrente, orçamentos desequilibrados visam combater as crises e se constituem em um elemento poderoso do sistema capitalista para o soergimento econômico. Para estes teóricos, existir uma norma, constitucional ou não, que obrigue a obtenção de equilíbrio orçamentário é uma camisa de força a ser evitada a todo custo, pois o desequilíbrio conjuntural ajuda a reativar a economia. Ou, para usar expressões muito comuns no Brasil, seria uma “norma para inglês ver”, ou ainda, uma norma que “não vai pegar”.

Como resolver esta situação concreta, uma vez que as normas jurídicas acima indicadas estabelecem a necessidade de ser realizado o *equilíbrio orçamentário*? Deve esta norma ser lida com os olhos contábeis-matemáticos? Entendemos que não. Esta norma deve ser interpretada como um texto jurídico e daí surgir uma norma jurídica que permita sua conjugação com a realidade e que possibilite sua integração na dinâmica social.

14. Entendemos que a maneira mais adequada para ser feita esta análise jurídica sobre *equilíbrio orçamentário* é a partir da distinção entre os diferentes tipos de receitas, despesas e créditos públicos que devem ser observados à luz dos *diferentes períodos de tempo* orçamentário, que obrigatoriamente deve ultrapassar o rigoroso intervalo de 12 meses.

³¹ Para análise deste tópico foi bastante útil a leitura de *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, de António Sousa Franco, págs. 365-390. (Coimbra, Ed. Almedina, 4ª ed, 2007).

Só a partir da conjugação desses elementos é que será possível entender o conceito de *equilíbrio orçamentário*, que, por sua vez, deve ser conjugado com outro conceito, o de *sustentabilidade financeira*. Estes dois conceitos parecem idênticos, mas não o são. Não é necessário demonstrar que o conceito *financeiro* é mais amplo que o *orçamentário* – este está contigo naquele. Para sua perfeita compreensão deve-se analisar o tipo de receita, de despesa e de crédito envolvidos no respectivo orçamento, bem como o período de tempo sob análise.

Não se deve analisar somente *receitas* versus *despesas*. É imperioso que nesse cômputo sejam analisadas, dentre vários outros elementos, as operações de crédito e a forma de seu pagamento, as renúncias fiscais etc. Sem o conjunto financeiro a análise será carente de facticidade. Um Estado não vive apenas de receitas, tributárias ou não. Um importantíssimo elemento orçamentário é o *crédito público* que, de certa forma, não corresponde a uma *receita*, caracterizando-se muito mais como um *movimento de caixa*, pois é um empréstimo e deve ser pago, acrescido dos juros e outros eventuais encargos legais.

Logo, este terceiro elemento – o crédito – é relevantíssimo para se entender a diferença entre *equilíbrio orçamentário* e *sustentabilidade financeira*.

Observa-se que essa distinção foi, de certa forma, intuída pela Constituição da Espanha, ao diferenciar o conceito de "*estabilidad presupuestaria*" que vincula "todas las Administraciones Públicas" (art. 135, item 1), do conceito de "*equilibrio presupuestario*" obrigatório para "las Entidades Locales" (art. 135, item 2).

O mesmo pode ser constatado nas normas brasileiras, pois ao lado do *equilíbrio orçamentário* exigido pelo art. 1º da LRF³², é prevista a existência de um Anexo de Metas Fiscais que deve ser veiculado anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, com projeção para os dois exercícios financeiros seguintes³³. A noção de equilíbrio se apresenta como necessário *meio* para atingir a finalidade desejada – qual seja – a satisfação dos interesse social através da realização de despesas públicas. Sua feição instrumental permite a aplicação das disposições em função do objetivo a ser atingido. Esta consideração permite compreender o princípio do equilíbrio dentro de quadro amplo, que comporte a existência de ciclos

³² "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar"

³³ Art. 4º da LRF.

orçamentários em déficit para obtenção de recuperação econômica desejada, ou mesmo a possibilidade de sustentação de ciclo de orçamento em déficit para atender o mandamento constitucional que impõe a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, é possível a fixação de limites diferenciados no Anexo de Metas Fiscais, de sorte a implementar política econômica anticíclica, remetendo a noção de equilíbrio para um limite temporal que ultrapasse o marco do orçamento anual.

Ou seja, não basta o equilíbrio matemático-contábil de receitas *versus* despesas. É imperioso verificar se tais receitas - incluindo os empréstimos públicos havidos e as *renúncias fiscais* - são sustentáveis a médio e longo prazo e não comprometerão as despesas que deverão ser realizadas - inclusive os juros dos empréstimos públicos obtidos - a médio e longo prazos.

15. Para demonstrar a diferença entre o rígido equilíbrio orçamentário em sua feição de equação contábil-matemática e sustentabilidade financeira utilizemos alguns exemplos.

Imaginemos uma situação em que, para fechar as contas públicas o governo de um país obtenha um empréstimo público para pagamento em curto prazo - para pagamento, suponhamos, no exercício seguinte - e com altos juros. As contas públicas daquele exercício financeiro fecharão (terão *equilíbrio orçamentário* no conceito clássico), mas não terão *sustentabilidade* a médio prazo. No ano seguinte, quando além dos juros terá que ser pago o principal, o *desequilíbrio orçamentário* estará presente.

Outro exemplo pode ser dado através do uso de *renúncias fiscais*. Estas são concedidas pelos governos sob o argumento de que em futuro próximo alavancarão novas receitas públicas; todavia, pode ocorrer que as empresas beneficiárias daquela renúncia fiscal gerem uma demanda por serviços públicos impossíveis de ser prestados pelo governo justamente em face da renúncia fiscal concedida. Isto é muito comum no Brasil, em especial na Amazônia, quando grandes projetos econômicos se beneficiam de incentivos fiscais concedidos pelos governos subnacionais e geram com isso grande demanda por serviços públicos (saneamento, educação, hospitais etc.) em razão das pessoas que para aquele local se deslocam em busca de emprego e novas oportunidades de vida. Estes entes subnacionais não têm condições de atender à nova demanda de serviços públicos e pressionam as empresas que receberam os incentivos a arcar com estes custos - que muitas vezes saem mais caros que os incentivos fiscais obtidos.

É necessário analisar a questão do *equilíbrio orçamentário* à luz da *sustentabilidade financeira*. Não basta empatar a receita e a despesa em um exercício fiscal. É necessário que as *finanças públicas tenham sustentabilidade* a médio e longo prazos.

Os exemplos são patentes. Observemos sob a ótica do tipo de *despesa pública* que se realiza. Se a política anticíclica perseguida por um governo de tendência keynesiana buscar o pleno emprego através de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como a elevação de salários - que, no Brasil são irreduzíveis - ou de aumento do emprego no setor público - no Brasil os servidores públicos só podem ser demitidos através de falta grave, com rígidas regras - estarão presentes as condições para um *persistente desequilíbrio orçamentário*. Neste exemplo, o erro está no tipo de despesa, rígido, que dificilmente pode ser retraído após certo período e que se incorpora aos gastos permanentes do setor público, gerando pressão por aumento das receitas. Por outro lado, se os gastos públicos forem em atividades que não possuam esta rigidez, poderá haver sua contração após o período de crise. Ou seja, o *tipo de despesa pública* é igualmente importante para se analisar nas políticas anticíclicas governamentais.

Por outro lado, observemos aquilo que os economistas clássicos chamam de *regra de ouro* e que foi adotada pela Constituição brasileira: só pode haver endividamento para a realização de despesas de capital³⁴. O conceito de *despesas de capital* nos leva ao de *bens de capital* - ou seja, quase equivalente ao de novas obras, prédios, construções; algo que seja incorporado valor imobilizado, que aumente o capital tangível. *Ocorre que muitos investimentos públicos não se concretizam em bens de capital*, mas em valores intangíveis, tais como educação, treinamento, capacitação tecnológica, prevenção de doenças etc. Logo, se o governo brasileiro decidisse obter um empréstimo público para erradicar doenças tropicais, tais como febre amarela, dengue, malária, estaria descumprindo a *regra de ouro orçamentária* prevista na Constituição, pois tais campanhas de saúde pública não se caracterizam como *bem de capital*, a despeito de seu incontestável valor em termos sociais. Este é um problema enfrentado pela aplicação desta regra.

Isto se torna mais difícil quando o planejamento da ação governamental ocorre no período de um mandato eletivo - tal como no Brasil atual. O processo orçamentário brasileiro é composto por 3 leis: o PPA - Plano Plurianual, que dura 04 anos (o mesmo tempo do mandato dos Chefes do Poder Executivo federal, estaduais e municipais, embora não haja coincidência

³⁴ Constituição Federal: artigo 167, III.

de início e fim³⁵), a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (lei anual que, dentre outras funções deve estabelecer o equilíbrio orçamentário prescrito pela LRF) e a LOA – Lei Orçamentária Anual (que fixa a despesa e estima a receita). Como se vê, o planejamento da ação governamental no Brasil é feito para, no máximo, 04 anos - o que é um intervalo de tempo extremamente restrito para esta importantíssima função.

Enfim, para não nos alongarmos ainda mais nos exemplos que falam por si, temos que para conceituar *equilíbrio orçamentário* é necessário considerar outras variáveis além da *análise estática* da receita e da despesa pública. É necessário analisar a função do crédito público, a forma de pagamento e os juros cobrados, a qualidade da despesa pública e das renúncias fiscais, enfim, ver este conjunto de forma diferida no tempo, para que possamos considerar não apenas a leitura contábil-matemática deste preceito, mas sua *sustentabilidade financeira* em médio e longo prazo.

Sustentabilidade financeira, portanto, é um termo mais amplo que *equilíbrio orçamentário*, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra *sustentabilidade financeira* é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo mesmo haver *déficits públicos* periódicos visando alcançar certas metas sociais, e obter o necessário *equilíbrio orçamentário*, dentro do período de tempo estabelecido. Trata-se de uma análise dinâmica do fenômeno financeiro, e não uma análise estática, limitada a um período de 12 meses. Esta noção de *sustentabilidade financeira* está mais próxima de um *filme* que de uma *fotografia*, esta mais condizente com a lógica do *equilíbrio orçamentário* considerado como uma equação contábil-matemática.

IV. O que está mudando nas relações Governo-Parlamento e entre a soberania do Estado nacional e autonomia territorial?

16. O mundo passa por grandes transformações econômicas, políticas e sociais. Dentro deste prisma é que está em processamento uma alteração dos conceitos de soberania, território e povo. E, com isso, ocorreu uma substancial mudança na concepção e na função que o Direito desempenha na sociedade.

³⁵Constituição Federal: artigo 35, § 2º, I do ADCT.

O centro de decisões de um país encontra-se bastante afetado aos acontecimentos decididos em outras partes do mundo, por agentes públicos e privados de outras cidadanias, sem nenhuma responsabilidade social com o que se desenvolve naquele país e, muitas das vezes, afastado da possibilidade de ser alcançado pelas decisões dos Poderes locais.

Um país não é mais soberano como antes, cotejado com a época em que Jean Bodin cunhou o conceito. A soberania encontra-se mais relativizada do que nunca. Por conseguinte, a delimitação do Direito como objeto de aplicação de normas estatais (soberania), sobre determinada área geográfica (território), a fim de regular as relações entre as pessoas (povo) encontra-se colocada em xeque, sendo necessário pensarmos o Direito globalmente, como um instrumento de desenvolvimento entre as nações, centrado na dimensão humana global.

Daí surge todo um novo âmbito de discussão, uma vez que o Direito que temos utilizado é um Direito pensado e criado para funcionar dentro de uma matriz determinada pelos conceitos de soberania, território e povo que hoje não mais existem como dantes, amplamente modificados pela tecnologia e pelo incremento do sistema de trocas.

Isto afeta profundamente o Direito Financeiro, que é um Direito centrado fortemente na noção de território e de soberania. A globalização do Direito Financeiro é fruto, em grande parte, das relações de crédito que ocorrem sem limite de fronteiras entre entes públicos e agentes privados.

Desta forma, as modificações ocasionadas pela interseção entre o rígido territorialismo do Direito Financeiro e o mundo globalizado é que vem gerando diversas perplexidades que deixam muito mais dúvidas do que certezas dentre os estudiosos do Direito. Daí ser necessário falarmos de diferentes dimensões de direitos para podermos pensar soluções globais para problemas locais. Tal análise deve se revestir de especial ênfase no que tange aos direitos fundamentais.

Historicamente os direitos fundamentais surgiram como uma defesa do cidadão contra o Estado. Tal concepção estava inserida dentro da análise da luta contra o Absolutismo, combativa da total centralização do Poder. Desta época é o surgimento da ideia de *liberdade* e de *igualdade*, pois, uma vez conquistadas tais garantias *individuais*, a *ordem natural* se encarregaria de fazer com que o bem estar e a prosperidade adviessem. Acreditava-se que a ordem natural do mercado possibilitaria fazer surgir o desenvolvimento. Verificou-se que tal pretensão era uma falácia. A ordem natural apenas privilegiou os que possuíam poder econômico, fazendo maior o fosso existente com aqueles que apenas portavam sua força de trabalho como elemento de troca no mercado. As soluções individuais não foram suficientes para resolver as questões

sociais. Constatada a insuficiência de implementação desta fórmula de direitos e garantias fundamentais, foi necessário ampliar o espaço de compreensão dos direitos fundamentais.

O passo seguinte foi o da ampliação daqueles direitos, a fim de alcançar o homem enquanto trabalhador, permitindo que direitos referentes à esta sua condição pudessem ser exercidos e garantidos pelo ordenamento jurídico. Daí surgiram as conquistas dos direitos sociais em vários ordenamentos jurídicos do planeta, dentre eles a brasileira, no início do século XX. Passou-se a cogitar da aplicação de direitos sociais como direitos fundamentais. Não se trata apenas de direitos da pessoa contra o Estado, mas do homem inserido no sistema de produção econômico.

Porém a evolução dos estudos jurídicos constatou ser insuficiente a preocupação com o coletivo, sendo também necessário que o Direito se ocupasse dos interesses difusos da sociedade, que são aqueles que atingem um grupo indeterminado, e indeterminável, de pessoas. São tais as lesões causadas por poluição atmosférica, congestionamentos de tráfego, etc. que não se pode determinar a quantidade de pessoas alcançadas pelo dano. O mesmo ocorre com o endividamento público excessivo, ocasionando a *insustentabilidade financeira* de diversos países que, interconectados em nosso mundo globalizado podem ocasionar problemas além das fronteiras nacionais. A solução individual e a coletiva não conseguem resolver este tipo de questão, sendo necessário desenvolver mecanismos adequados para operacionalizar sua prevenção e sustentabilidade.

Some-se à questão dos *interesses difusos* o conceito de *futuras gerações*. E aí surge uma nova compreensão dos direitos fundamentais. Passam a ser considerados *também* os direitos dos que ainda não nasceram. A dimensão da pessoa humana é projetada no futuro, não apenas como a dimensão civilista do *nascituro*, mas de toda uma futura (e ainda nem mesmo gestada) geração de pessoas humanas.

É dentro deste preceito que se encontra o Direito ao Desenvolvimento Econômico, que é “um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que compõem as nações” (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, ONU, 1986, preâmbulo). O interesse protegido não é o da atual geração, mas sua preservação para as futuras gerações. Não é mais um interesse *do indivíduo contra o Estado*, ou inerente apenas a certa *coletividade*, mas um interesse *difuso* e que abrange não apenas as atuais, mas as *futuras gerações*. É esta nova dimensão dos direitos fundamentais que deve estar presente em nossa mente ao interpretar a norma do *equilíbrio*

orçamentário como um instrumento de sustentabilidade financeira e não como uma equação contábil-matemática.

17. Não se pode deixar o direito das futuras gerações ser violado pelo jogo político do *aqui e agora*, das lutas políticas do presente. É necessário que sejam adotados limites financeiros para a sustentabilidade econômica dos Estados nacionais a fim de evitar que estas gerações sejam obrigadas a arcar com enormes custos para a manutenção do Estado *latu sensu*.

A luta política entre Governo e Parlamento, bem como as autonomias locais devem se subordinar à responsabilidade fiscal na condução dos negócios públicos³⁶. Gastos públicos que conseguem a obtenção de maiorias parlamentares devem se subordinar à regra da *sustentabilidade financeira* diferida no tempo. Serão sustentáveis os aumentos salariais concedidos? Será sustentável a construção de estádios de futebol para abrigar a Copa do Mundo de 2014 onde localmente não mais se joga futebol? Como será feita a manutenção desse gasto público e qual seu interesse para a presente e as futuras gerações? Responder a estas questões olhando apenas para a presente geração não é mais suficiente. Impõe-se a análise intergeracional do gasto público, com os olhos voltados à sustentabilidade financeira.

Não basta analisar a conveniência e oportunidade do financiamento e do gasto público. É preciso analisar sua qualidade. Este é o desafio para os Estados nacionais em seu jogo político interno - governo e Parlamento - e com os entes subnacionais. Todos devem ser obrigados a respeitar a *sustentabilidade financeira* de médio e longo prazo, sendo o *equilíbrio orçamentário* apenas um dos elementos a serem analisados nesse conjunto e subordinado ao seu escopo maior.

Logo, é relevante incluir no ordenamento jurídico normas (constitucionais ou não) referentes à *sustentabilidade financeira*, visando proteger as futuras gerações. A norma que impõe a necessidade de *equilíbrio orçamentário*, não pode ser lida como uma equação contábil-matemática, mas estar inserida no contexto de política financeira visando alcançar metas de médio e longo prazos, o que permite a adoção de déficits públicos periódicos.

³⁶Sem falar na possibilidade de ampla atuação do Poder Judiciário do Brasil na conformação da despesa pública pelas decisões aditivas. Neste sentido ver: SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

V. Para que serve a introdução do *Equilíbrio Orçamentário* no ordenamento jurídico?
Quais as penalidades em caso de sua violação?

18. A adoção do princípio do *equilíbrio orçamentário* em um ordenamento jurídico, entendido como um instrumento de *sustentabilidade financeira* e não através de uma leitura contábil-matemática, serve para atribuir responsabilidade fiscal aos governos nacionais e subnacionais.

Sabendo-se que muitos dos problemas orçamentários são como *bombas relógio*, montados em um momento, mas que explodem em outro, a adoção de preceitos de *responsabilidade fiscal* são de suma importância para o advento de boa governança pública.

Crédito público é imposto diferido. Renúncia fiscal equivale a despesa pública. Serão as futuras gerações que arcarão com os custos dos gastos realizados hoje com base em empréstimos que serão pagos no porvir. O *caráter intergeracional da sustentabilidade financeira* é que deve ser o foco do problema. Governos irresponsáveis, que aumentam gastos públicos rígidos, custeados a partir de empréstimos públicos - mesmo que de longo prazo - devem ser coibidos de fazê-lo. Aqui o foco é a qualidade do gasto público, visando seu equilíbrio.

19. O descumprimento deste equilíbrio orçamentário deve ser objeto de normas sancionatórias econômicas.

Adotada a norma de *equilíbrio orçamentário*, os orçamentos devem ser *projetados* de forma equilibrada - não no sentido contábil-matemático da expressão, mas como um instrumento de *sustentabilidade financeira*.

Todavia, pode ocorrer que na *execução orçamentária* se constate a existência de um desequilíbrio. Neste caso, a solução brasileira, conforme descrito acima, é a aplicação de sanções econômicas relevantes tais como a proibição da realização operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, e a proibição de receber transferências voluntárias³⁷.

Todavia, existem outros preceitos muito interessantes, tais como os mecanismos *prudenciais* de controle do endividamento, seja em face de gastos excessivos com pessoal ou em termos de dívida pública³⁸.

Ou seja, os órgãos de controle financeiro são obrigados a *alertar o governo* quando:

³⁷ LRF, art. 31, §1º, I e §2º.

³⁸ LRF, art. 59, §1º.

- a) o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite estabelecido;
- b) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites,
- c) os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei ou ainda
- d) ocorram fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. Esta forma de *controle prudencial* é muito importante para evitar litígios e problemas no endividamento do setor público.

VI. Conclusões

20. Depois de mais de uma década de instabilidade econômico-financeira, que não se esgotou com o surgimento de uma nova Constituição em 1988, o Brasil conseguiu em 1994 estabilizar a moeda e em 2000 criar uma norma para a adoção de responsabilidade fiscal no Brasil, o que ocorreu com o advento da Lei Complementar 101, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que instituiu a exigência de equilíbrio orçamentário no ordenamento jurídico brasileiro.

A sistemática adotada por esta norma prevê que anualmente seja estabelecido por outra norma, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (norma veiculada por cada ente federado) as metas anuais de inflação, das receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O Senado Federal também cumpre um papel atuante nesse setor, pois deve autorizar as operações de crédito interno e externo dos entes federados, bem como estabelece limites para seu endividamento.

21. A leitura jurídica de equilíbrio orçamentário não corresponde a uma equação contábil-matemática com a finalidade de eliminar, sem um determinado critério, o déficit público. A possibilidade de atuação em déficit é expressão de uma política econômica que apresenta resultados destinados a superar momentos de crise ou o alcance de certas metas estabelecidas pela sociedade - tal como, no Brasil, a erradicação do analfabetismo.

O *equilíbrio orçamentário* se subordina à noção de *sustentabilidade financeira* e deve ser considerado em um quadro que corresponda à atuação estatal, a médio e longo prazo, para além do período de doze meses que equivale a vigência da norma do orçamento e utilizando todos os elementos financeiros disponíveis, tais como as receitas, despesas, crédito (carência, forma de pagamento, juros).

Existem sanções econômicas e políticas que devem ser aplicadas em caso de descumprimento das metas estabelecidas, tal como previsto na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira.

22. O Direito como um todo sofre influências da globalização, dentre ele o Direito Financeiro, fruto das relações financeiras entre entes públicos e agentes privados.

Estas relações não devem obediência apenas às presentes gerações, mas também às futuras, pois os instrumentos financeiros aplicados ao presente quase sempre possuem repercussão perante as futuras gerações, tais como o elevado endividamento, renúncias fiscais de longo prazo ou o gasto público em despesas rígidas, como as de pessoal (pelo menos no Brasil, em face da irredutibilidade dos salários).

Decorre desta constatação que as regras atinentes às relações entre Governo e Parlamento devem deixar de se subordinar *apenas* à política do tempo presente, mas ter os olhos voltados também a esta sustentabilidade financeira, que possui uma lógica intergeracional.

A *autonomia* local dos entes subnacionais não deve ser entendida como *soberania* e sua dinâmica financeira deve igualmente se subordinar ao interesse do Estado Nacional. No Brasil não temos a dimensão supranacional encontrada na União Europeia.

Enfim, o conceito de *equilíbrio orçamentário* não pode ser entendido como uma camisa de força que obrigue os entes públicos a ter a mesma quantidade de receita e despesa, fechando estes números com plena identidade. Este conceito deve ser entendido como um dos muitos instrumentos de sustentabilidade financeira, de modo que o eventual desequilíbrio orçamentário anual seja uma ferramenta para o alcance de metas sociais democraticamente estabelecidas, sustentáveis a médio e longo prazo.