



Finanças públicas & Pandemia: o Direito Financeiro *excepcional*

Public Finance & Pandemic: The exceptional Public Finance Law

Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff¹

Luiz Felipe da Fonseca Pereira²

RESUMO

A pandemia do Covid-19 provocou uma crise na saúde pública e na economia com grandes desafios diante da queda de arrecadação e estímulos à atividade econômica. Pretende-se contribuir para o estado da arte no tema do direito financeiro e no direito fundamental à saúde para resgatar a função da atividade financeira enquanto elemento indispensável à realização de direito à saúde para todos. A questão que norteia este artigo busca analisar de que forma a pandemia da Covid-19 impactou a função da atividade financeira do Estado. O artigo está estruturado em três etapas. A primeira estuda o financiamento de direitos em tempos de pandemia. A segunda trata da função do direito financeiro diante do equilíbrio fiscal. A terceira analisa a dinâmica de endividamento público como instrumento de futuro custeio da crise presente. Uma vez que a principal estratégia fiscal foi a dívida pública, a atividade financeira do Estado rompeu o paradigma do planejamento diante da crise, o que ocasionou o direito financeiro *excepcional*.

Palavras-chaves: Covid-19. Atividade Financeira do Estado. Dívida Pública. Direito financeiro de Excepcional

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic caused a crisis in public health and the economy with great challenges in the face of the drop in tax revenues and stimulus to economic activity. It aims to study the instruments for costing rights through fiscal actions in 2020 carried out by the Federal Executive Power. It intends to identify a policy of financial stimulus in Brazil. Asks about the measures related to the State's financial activity to combat

¹ Doutora em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. Professora de Direito Financeiro, Tributário e Empresarial na Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: lumascaff@yahoo.com.br

² Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogado. E-mail: filip.fons@hotmail.com



the pandemic, as well as whether public finance law offers answers to the crisis. It adopts the hypothetical deductive method and primary and secondary sources through data collect and quantitative and qualitative analysis. It is divided into four parts. The first presents an introduction to the work presenting the pandemic context. The second analyzes public spending and the stimulus to economic activity in the pandemic. The third deals with the function of financial law. The fourth examines whether public indebtedness is financing activities to fight the pandemic. In the fifth part, it concludes by the use of extraordinary credits for the costing allied to the fiscal strategy that involves the adoption of timid tax policy and incisive credit measures, being the public debt the main form's financing.

Keywords: Covid-19. Debt. Pandemic. Public financial law. Tax and credit measures.

1 INTRODUÇÃO

As múltiplas transformações ocasionadas pela pandemia geram desafios fiscais para a implementação do direito à saúde. A pandemia do Covid-19 provocou uma crise na saúde pública e na economia com grandes desafios para as receitas e despesas previstas nos orçamentos públicos. De acordo com dados do Ministério da Saúde, no Brasil, o primeiro caso confirmado de infecção por Covid-19 ocorreu em 26 de fevereiro de 2020, sendo o primeiro óbito confirmado em 17 de março do mesmo ano (MS, 2020).

Esse cenário de escassez e incertezas depara-se com demandas estruturais que exigem soluções normativas para o desenvolvimento de raciocínio jurídico crítico e reflexivo para resgatar a função da atividade financeira do Estado a fim de realizar direitos humanos.

O paradigma estrutural norteia-se por problemas da modernidade tais como ambiental, econômico, ambiental, saúde – extrapolando o modelo individual de conflitos. A pandemia do Covid-19 atribuiu às instituições múltiplas tarefas convergindo para a produção de riscos permanentes para a saúde pública que exigem um diálogo (im)possível entre Estado, Empresas e Sociedade – o que deveria atuar em sintonia, não mostra sua melodia, seja para a prevenção, correção ou para a reparação.

Em 20 de março de 2020, foi promulgado Decreto Legislativo nº 6 que reconhecia o estado de calamidade pública decorrente do surto da Covid-19, com especial destaque para o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 7 de



fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei nº 13.979 que dispunha sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, responsável pelo surto de 2019.

Uma das estratégias adotadas para o combate ao vírus foi o isolamento social, o que traz externalidades importantes no prisma econômico – aliado a políticas fiscais de distribuição de renda. A aguda desaceleração econômica, a qual decorre da interrupção conjunta de oferta e demanda, induz famílias e empresas a usar suas reservas individuais ou operações de crédito para manter o consumo e as atividades.

A partir do estudo sobre finanças públicas na pandemia, identifica-se a complexidade da problemática diante da miríade de fatores técnicos e humanos envolvidos na efetividade da estrutura sanitária que refletem na economia.

Adota-se como premissa a observação de que o funcionamento regular das instituições custeadas pela atividade financeira do Estado no financiamento de direitos sanitários revelou-se insuficiente para assimilar a contento os impactos deste episódio pandêmico. Pretende-se contribuir para o estado da arte no tema do direito financeiro e no direito fundamental à saúde para resgatar a função da atividade financeira enquanto elemento indispensável à realização de direito à saúde para todos. A questão que norteia este artigo busca analisar de que forma a pandemia da Covid-19 impactou a função da atividade financeira do Estado.

Para este intuito adota-se metodologia hipotético-dedutiva, com pesquisa bibliográfica e normativa, por meio de fontes primárias e secundárias. Para tanto, o artigo está estruturado em três etapas. A primeira estuda o financiamento de direitos em tempos de pandemia. A segunda trata da função do direito financeiro diante do equilíbrio fiscal. A terceira analisa a dinâmica de endividamento público como instrumento de futuro custeio da crise presente.

O financiamento do direito à saúde durante a pandemia da Covid-19 evidencia a fragilidade do sistema estrutural diante da criação do direito financeiro *excepcional* marcado pelo jogo de forças entre a dimensão individual das escolhas políticas e a dimensão coletiva finalística da realização dos direitos humanos.



Percebe-se a urgência de resgatar a função fundamental do financiamento que é a realização de direitos.

2 O DIREITO FINANCEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA: DAS RECEITAS AO GASTO PÚBLICO NA CRISE

O direito financeiro apresenta a função de ensinar e esclarecer os caminhos pelos quais percorre o dinheiro público (MOLESTINA, 2014). O ordenamento positivo traça finalidades, contudo, o faz por meio de salpicar das escolhas políticas. É papel do direito financeiro buscar os meios a fim de desenvolver estruturas com o escopo de realizar os objetivos constitucionais. (BORGES, 1998. P. 22)

Chama-se o direito financeiro para que o seu objeto de estudo, a atividade financeira do estado esteja apta a *arrecadar*, a *gastar*, a *planejar*, a *orçar*, a *controlar* e a *endividar-se* no combate ao vírus; todos os verbos aqui destacados importam uma ação que deve estar concatenada aos objetivos constitucionais.

A atividade financeira do Estado consiste na obtenção das receitas públicas, as quais são distribuídas para o pagamento das despesas públicas mediante organização e planejamento, o que pode ocasionar empréstimos e dívida, toda essa movimentação deve ser fiscalizada. Esse conceito envolve os âmbitos já clássicos: receitas públicas, despesas públicas, federalismo fiscal, orçamento, dívida pública e controle fiscal. É um “ciclo” cujos participantes são Estados, entes privados e sociedade.

O Estado, uma das fantásticas engenharias humanas, apresenta funções distributivas, pois arrecada e planeja o dinheiro público para o gasto público, o que deve ser constantemente fiscalizado. Ao lado, também, cumpre papel ativo na realização de medidas e de ações públicas que sejam capazes de satisfazer as necessidades públicas.

Considerando o referencial de Cass Sustein e Stephen Holmes (1999), todo e qualquer direito fundamental, para que seja implementado pelo Estado, implica gastos públicos. Não apenas o direito à saúde, mas, de forma concomitante, os direitos civis e políticos ou, ainda, os relacionados ao meio ambiente cultural ou



laboral, por exemplo. Utilizando como pressuposto que os recursos são escassos e as necessidades são infinitas (e concomitantes, muitas vezes), o Poder Público está obrigado a fazer determinadas *escolhas trágicas* (CALABRESI; BOBBIT, 1978). Se toda escolha, pressupõe uma negativa, este raciocínio lógico evidencia que direitos são preteridos.

A essas *escolhas difíceis*, lhe são atribuídos afetos, angústias e sentimentos (OLIVEIRA, 2012), além de eventuais interesses egoísticos. Daí a reflexão feita por Sunstein e Cass (1999, p. 94) sobre “levar os direitos a sério significa levar a escassez a sério”. Entre a busca de graus para a realização dos direitos em níveis de desenvolvimento, surge a ideia de mínimo existencial. Para fins de assegurar-lo a “reserva do possível”. (SARLET; FIGUEREDO, 2008, p. 29).

Entre as receitas e as despesas, essa *escolha* sobre o gasto público envolve, não apenas o princípio do planejamento quanto boa governança e transparência na gestão fiscal. Levando em conta que as escolhas orçamentárias são frutos de decisões políticas, e não simples obras naturais, deve-se ter atenção às regras previstas no próprio ordenamento jurídico. A alegação de limites orçamentários por parte do Poder Público sujeita-se a impugnações jurídicas e judiciais (LOPES, 2008, p. 179).

O contexto excepcional da pandemia rompe com esse cenário. Essa ruptura atinge frontalmente o direito à saúde, infectando a população. O direito à saúde consiste em um dos pilares cruciais da Constituição Federal apresenta ligação direta com a dignidade. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, consoante art. 196 da Constituição Federal.

A receita e a despesa públicas apresentam faces da mesma moeda. Enquanto a receita permite o ingresso de valores nos cofres públicos, a despesa pública representa a destinação e utilização nos objetivos constitucionais para satisfazer as necessidades sociais. A receita pública permite ao Estado agir, contratando bens e serviços para produção de bem-estar coletivo (CATARINO, 2016,



p. 426). A Organização Mundial de Saúde orientou os países sobre a necessidade de empreender esforços orçamentários para garantir recursos suficientes para financiar o enfrentamento da Covid-19 (BARROY *et al.*, 2020). Toda a despesa pública vinculada ao combate da pandemia necessita de receitas públicas.

Interessante observar nas finanças públicas excepcionais durante a pandemia mês a mês e sua destinação. No mês de março/2020, período de início de medidas de isolamento social, em várias unidades federativas, registrou-se a arrecadação federal de R\$ 109 bilhões, um decréscimo real³ de 3,32% (RF, 2020a, p. 4) em relação a março de 2019, e no acumulado do ano um decréscimo de 0,21%.

No mês de abril/2020, a arrecadação foi de R\$ 101 bilhões, houve um salto na redução real para 28,95% (RF, 2020a, p. 4). O mês de maio/2020 registrou decréscimo real registrado foi de 32,92% (RF, 2020a, p. 4), a arrecadação total foi de R\$ 77 bilhões, mantendo a perspectiva de redução das receitas, e o decréscimo anual real no período de janeiro a maio de 2020 alcançou 11,93%.

As arrecadações de abril/2020 e maio/2020 foram os menores valores desde o início da série histórica da Receita Federal iniciada em 2007 (RF, 2020b), demonstrando que a arrecadação sofreu um decréscimo maior no período atual do que em outros abarcados pelos estudos da autoridade tributária aduaneira, como a crise mundial de 2007-2008 em conjunto com crise da dívida pública da zona euro de 2010 e a recessão brasileira de 2015.

Ao mesmo tempo, a pandemia exige do Estado atuação mais incisiva e proporcionalmente elevadas as despesas, pois em momentos excepcionais o mercado não consegue entregar uma resposta eficiente, cabendo ao Estado, pautado nos objetivos basilares da política fiscal buscar minimizar os efeitos econômicos e sanitários da crise (LOPREATO, 2006, p. 02-06). Afinal, não é suficiente apenas gastar, mas é preciso gastar bem e com saúde, a preocupação é que esta relativização acabe por tornar temerária a transparência, o controle e a efetividade dos gastos públicos.

³ O decréscimo real é a o registro de queda da arrecadação descontada a inflação do período (IPCA), metodologia utilizada pela receita federal (RF, 2020a).



Em análise qualitativa, durante o mês de abril de 2020, foram publicadas 27 (vinte e sete) medidas provisórias⁴. Deste universo total, apenas 03 (três) não estão relacionadas com ações fiscais para a pandemia. Em análise quantitativa, observa-se que o principal instrumento usado para o custeio foi a abertura de crédito extraordinário pautado em endividamento público. É possível constatar que apenas no mês de abril, de 2020, os gastos públicos federais por meio de medidas provisórias com créditos extraordinários envolvem o total de R\$ 69.022.823.978,00.

Enquanto principal estratégia adotada, a política de distribuição direta de renda evidencia a fragilidade do modelo de Estado desenvolvimentista. Também, percebe-se que a preocupação por novas fontes de receita ou, em outras palavras, busca de crédito, e de estímulos para recuperar e minorar os efeitos econômicos da pandemia, o que indica aumento da dívida pública.

3. A FUNÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO: A BUSCA PELO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS NO CONTEXTO EXTRAORDINÁRIO

O Estado Constitucional brasileiro, promotor de um projeto de sociedade livre, justa e solidária⁵, enfrenta um desafio sem precedentes na história moderna, na qual, as decisões políticas fundamentais no curso da crise vinculam-se as questões financeiras do Estado. O direito financeiro “agigantou-se, em vastidão oceânica, ao longo do século XX” (TORRES H., 2014, p. 25) e suas funções no enfrentamento da pandemia também.

Ao abordar as funções outorgadas ao direito financeiro em tempos de pandemia e delimitar seu envolvimento, é preciso compreender sua íntima ligação com o Estado para, então, indagar sobre sua função e sua estrutura para encontrar seu conteúdo.

Para Catarino (2016, p. 20), é a definição jurídica dos poderes do Estado para obter e empregar meios patrimoniais para alcançar os fins próprios. O direito

⁴ MP 934; MP 935; MP 936; MP 937; MP 938; MP 939 etc. A íntegra pode ser consultada no site (BRASIL, 2020).

⁵ Art. 3º, I, CF/88.



financeiro institui e aplica modelos para financiar o Estado ou a sociedade em consonância com a Constituição (TORRES H., 2014, p. 72). Fernando Scaff (2018, p. 80) prolata que é a dinâmica da arrecadação, da repartição de recursos, do gasto público, do endividamento e do controle para alcançar os objetivos constitucionais. Assim, o direito financeiro é a normatização da atividade financeira estatal em consonância com a Constituição.

A dinâmica estatal é elemento indissociável da tônica das finanças públicas. A evolução do Estado passa pelo Estado Liberal (LOCKE, 2019), Estado Absoluto, Estado Neutro, Estado Intervencionista, dentre outros, os quais guardam um elemento em comum: a atividade financeira do Estado.

A relação entre o ente estatal com a sociedade envolve aspectos estruturantes relacionados à democracia, à coesão econômica e à unificação estatal. A democracia aproxima o Estado e a Sociedade porque é função do Estado a realização das necessidades sociais, logo, o Estado *trabalha* para o povo e *funciona* a favor do povo.

Inspirado na turbulência da Guerra na República de Weimar, Carl Schmitt escreveu o papel desempenhado pelo ente estatal para manter sua própria integridade a fim de assegurar a ordem da sociedade em tempos de crise. Dentre seus ensinamentos, um chama a atenção ao atual contexto porque não existe norma aplicável ao caos. Uma vez estabelecida a ordem, somente tem sentido um ordenamento jurídico, sendo o soberano aquele que decide de modo definitivo se este Estado de normalidade reina realmente. (SCHMITT, 2009).

Enquanto se persiste no Estado de Normalidade, a crise no combate da pandemia do Covid-19 se desdobra num *cenário de crises*, sendo a emergência sanitária a mais perceptiva e como lateral, a econômica. A exceção é o caso excluído da normal geral. Sobre o Estado de Exceção, Giorgio Agamben, diz “a exceção é uma espécie de exclusão. Ela é um caso singular, que é excluído da norma geral” (AGAMBEN, 2010. p. 24). Afinal, o Estado de Exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão. Portanto, o estado de exceção existe para criar a situação na qual o direito poderá valer.



Recentemente, Gilberto Bercovici (2004) analisando as desigualdades econômicas, expõe que a periferia econômica vive em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Enquanto nos Estados periféricos, constata pela existência do decisionismo de emergência para salvar mercados com o funcionamento dos poderes estatais, estudos aproximados às ideias de Schmitt.

Com a subordinação do Estado ao mercado, a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro demanda flexibilidade continua para reduzir as possibilidades de interferências interferência da soberania popular. (BERCOVICI, 2006). Em 2019, Bercovici realiza uma análise das teorias de Carl Schmitt no contexto da Constituição de Weimar de 1919 para estudar o Estado de Emergência Econômico. (BERCOVICI, 2019).

O Estado de Emergência Fiscal está caracterizado por um forte cenário de crise a ponto de ser denominado de exceção. O próprio ordenamento jurídico prevê normas que devem vigorar em situações excepcionais como o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A EC n. 106/2020, doravante orçamento de guerra, permitiu o que antes estava proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a monetização de dívidas, isto é, compra de títulos emitidos pelo tesouro nacional pelo Banco Central, com o intuito de reforço de caixa do Estado para fazer frente às necessidades que se apresentarem, mesmo com o risco de expansão monetária e outras adversidades econômicas advindas desse tipo de políticas. Nesse período denominado excepcional, ficou permitida a quebra da regra de ouro do direito financeiro, cláusula que tem a função de primar pelo equilíbrio das contas públicas.

No cenário de crise, o descontrole de gastos não pode ser justificado no combate a pandemia. Percebe-se que no combate a pandemia o controle ficou mitigado ao começar pelo afastamento de exigências da LRF no primeiro momento pela ADI n. 6357, posteriormente pela EC n. 106/2020. Gastar mais no enfrentamento da pandemia deve se atrelar ao gastar melhor com eficiência, efetividade, transparência e reponsabilidade.



Quem desejar perceber a função de ruptura que o estado excepcional ocasionado pela pandemia da Covid-19 iniciada no ano 2020 deverá alargar os próprios horizontes e examinar mais de perto o movimento do saber científico sobre a atividade financeira do Estado e sua indissociável ligação com as pessoas.

A distinção entre Estado e sociedade civil não apenas é o correlato da “grande dicotomia” entre direito público e privado (BOBBIO, 2007, p. 139-158) como também apresenta os pares pelos quais são descritos tanto o Estado liberal quanto o Estado social. No primeiro, o direito aparece como instrumento de limitação do Estado diante da sociedade – ao Estado policial corresponde um direito repressivo, com uma função de garantia e sanções quase que exclusivamente negativas. No segundo, o Estado social, aparece uma “função promocional” do direito.

Na busca pela sintonia em ambas as visões, propõe-se a análise funcional da atividade financeira do Estado com vistas a satisfazer as necessidades sociais e realizar os objetivos constitucionais. Com isso, o Estado interfere em todos os setores da vida social por intermédio da sua atividade financeira.

Observa-se que um novo paradigma diante da divisão entre Estado e sociedade que está desaparecendo, remodelando, tornando-se uma relação opaca diante dos instrumentos híbridos denominados de negócios públicos e privados.

O gasto público tornou-se prioridade absoluta na atividade financeira para enfrentamento do Covid-19, já que, da compra de insumos médicos até políticas públicas de auxílio financeiro aos brasileiros em estado de hipossuficiência econômica é imprescindível às despesas públicas. Acrescente-se a isso a dimensão federativa fiscal da crise, pois a repartição dos recursos na pandemia envolve a obrigação constitucional de solidariedade federativa.

O financiamento do Estado através da dívida pública se apresenta como uma alternativa viável para que, em curto prazo, a atividade financeira pressionada pelas despesas públicas decorrentes da pandemia não entrasse em colapso. Em um projeto federativo de redução das desigualdades socioeconômicas regionais⁶ adequado aos tempos da crise requer a intensa solidariedade interfederativa na

⁶ Art. 3º, III, CF/88.



justa repartição dos recursos financeiros nacionais para financiar o enfrentamento do vírus pelos entes subnacionais.

Sob a influência do decisionismo institucionalista, é possível emprestar enquanto constatação de que o contexto de hoje é marcado pelo estado de exceção. Com isso, lançar algumas proposições: (i) Dimensão humana, seja individual e coletiva para a atividade financeira do Estado; (ii) Dimensão temporal, seja pela impossibilidade de previsão da crise sanitária, seja pela criação de um corpo jurídico financeiro extraordinário que se transformou em permanente; (iii) Dimensão finalística para aplicar a atividade financeira do Estado como instrumento garantidor da realização de direitos, especialmente, do direito fundamental à saúde.

4. DINÂMICA DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E A COVID-19: O FUTURO CUSTEIO DA CRISE PRESENTE

No prisma econômico, existem três formas de financiar os gastos emergenciais: tributação, endividamento público e emissão de moeda. Em um Estado fiscal a tributação é a principal fonte de receitas, sendo proveniente da participação fiscal no sucesso econômico privado (KIRCHHOF, 2016, p. 13). Na ausência de receitas tributárias, os governos estariam fadados ao colapso, as sociedades como se conhece, desapareceriam, e o caos seguiria (ADAMS, 1999, p. 2).

Aliomar Baleeiro explica que o “crédito público inclui-se entre os vários processos de que o Estado pode lançar mão para obtenção de fundos, como método fiscal ou para outros fins extrafiscais”. (BALEEIRO, 2008. p. 545).

A dívida pública é tão antiga a ponto de ser possível afirmar que acompanha a evolução do Estado. Vale esclarecer que os recursos obtidos por meio de endividamento não são receitas públicas, mas sim ingressos provisórios, já que não há acréscimo ao ativo estatal porque o valor *foi* ou *será* restituído.

Martin Melecky (2021) expõe que as decisões sobre empréstimos públicos estão integradas na política fiscal, sendo um instrumento de uso cotidiano de diversos governos para a realização dos seus serviços e de promover o desenvolvimento. Harada (2002, p. 134) considera o endividamento como um



“processo dinâmico de obtenção de recursos financeiros creditícios” com o objetivo de “suplementar as receitas necessárias ao cumprimento dos fins do Estado”.

O empréstimo público tem múltiplas funções, podendo ser utilizado como gestão de recursos e condução da política financeira. Nesse momento os gestores orçamentários se lembram da possibilidade do instrumento jurídico-financeiro do endividamento público, que, é um recurso extraordinário para situações fáticas de insuficiência dos recursos ordinários para manutenção dos gastos públicos (FAURE, 2013, p. 291).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 29 dispõe que a dívida pública pode ser consolidada ou flutuante⁷. A dívida pública consolidada envolve o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. A dívida pública mobiliária representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

Observa-se que antes da crise do Covid-19, a dívida pública brasileira estava em processo de decréscimo, de 76,5% do PIB em 2018 para 75,8% do PIB em 2019, configurando assim, a primeira queda desde 2013 (STN, 2020a). Após o início de um esforço de *guerra* para financiar os gastos públicos contra a pandemia, o Instituto Fiscal Independente (IFI), apresenta prognóstico desafiador, ao estimar que o endividamento público ultrapasse 100% do PIB nos próximos anos (SENADO FEDERAL, 2020).

Para dimensionar o custeio das despesas do período, é necessário apresentar os valores desembolsados para este escopo, neste sentido, entre o mês de abril e maio de 2020, nota-se que as despesas pagas com o Programa de Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda⁸ alcançaram a cifra de 33 milhões de reais.

Em se tratando dos 5,79 bilhões de despesas adicionais aos Ministério de governo para o enfretamento da emergência de saúde pública, as despesas para o

⁷ A dívida pública flutuante é aquela contraída pela administração pública, por um breve período de tempo, corresponde aos restos a pagar, excluídos os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria, é disciplinada pela Lei nº 4.320/1964.

⁸ MP 936/2020.



Ministério da Saúde – MS totalizaram mais de 75% das despesas adicionais pagas até o mês de abril (STN, 2020b). O programa de auxílio-emergencial⁹, principal mecanismo de ajuda a população vulnerável na crise, totalizou R\$ 35,78 bilhões, referentes, apenas, ao pagamento da primeira parcela.

Com isso, apresenta-se altos gastos logo num dos primeiros meses de combate da pandemia com o valor desembolsado até o mês de abril foi de 60,4 bilhões. Ao voltar os olhos para os dados do mês de junho dois meses depois, percebe-se o exponencial aumento dos gastos públicos.

O programa de auxílio-emergencial, principal mecanismo de ajuda a população na crise, alcançou a cifra de 152,64 bilhões representando o maior gasto governamental no período de crise, valor quatro vezes maior que o registrado no mês de abril.

O total desembolsado para todos os programas de combate da Covid-19 foi de 182 bilhões de reais até o mês de junho (STN, 2020b), valor três vezes maior que no mês de abril, considerando que o PIB de 2019 foi de 7,3 trilhões de reais (IBGE, 2020), os gastos até a referida data totalizaram aproximadamente 2,6% do PIB do ano anterior.

O valor das despesas de junho é um terço maior que o dispensado para saúde pública em 2019 e, representa quase o dobro dos gastos com educação do mesmo ano, que foram de 94 bilhões em 2019 (CGU, 2020).

O déficit primário no mês maio atingiu a marca de 126,6 bilhões de reais contra 14,7 bilhões no mesmo período de 2019. No tocante o acumulado de janeiro-maio totalizou 222,5 bilhões, em 2020, no mesmo período foi de 17,5 bilhões de reais, em 2019 (STN, 2020c, p. 5 e 8).

Daí, recorrer ao endividamento público, que, “obtem-se dinheiro agora, para pagamento posterior, através das receitas que serão arrecadadas no futuro” (SCAFF, 2018, p. 353). A dívida pública, criticável ou não, virou solução de curto prazo para financiar o Estado brasileiro.

Há forte defesa da necessidade imperiosa da União promover seu endividamento público para auxiliar os demais entes federados no combate aos

⁹ Instituído pela lei 13.982/2020 e regulamentado pelo Decreto n. 10.316/2020.



deletérios efeitos do Covid-19 (SCAFF, 2020). Vale observar que na equação político-financeira da dívida pública deve ser acrescido mais um fator para mensuração do problema: os valores provenientes da dívida pública não representam receitas públicas (OLIVEIRA, 2019, p. 848).

A razão é simples, a receita pública deve ingressar no caixa estatal em definitivo, algo que não ocorre com os valores decorrentes de empréstimos, diante da obrigação de pagamento do Estado ao credor. O recurso financeiro obtido através de contratos de dívida pública é uma entrada provisória, pois existirá a obrigação jurídica de devolução do valor principal mais encargos contratuais ao credor dentro do período estipulado no contrato.

Assim, a pertinente indagação de Oliveira (2019, p. 873): quem suportará o peso da dívida? A resposta é simples: a sociedade. Desse modo, tornou-se essencial a discussão do princípio da equidade intergeracional aplicado a dívida pública para proteção da geração do futuro. Na definição de Catarino (2016, p. 514):

O princípio da equidade intergeracional expressa esta crescente preocupação com os défices excessivos, com o impacto que têm na sanidade das contas do Estado, na sua capacidade de endividamento, na qualidade do crédito externo, na solvabilidade das responsabilidades financeiras, nas pressões inflacionistas e no ônus que está a ser repassado para as gerações vindouras.

O futuro se transforma em patrocinador do presente através da dívida pública. A futura geração suportará o ônus financeiro do pagamento das despesas públicas da geração atual no enfrentamento do Covid-19. A equação da intergeracionalidade da sustentabilidade das finanças públicas (TREMMELE, 2009, p. 7) é justificada em um contexto de gravíssima crise e de manejo de estratégias de *guerra* para combater a pandemia.

Ao considerar que existem interesses contraditórios ou diversos entre as gerações envolvidas no endividamento público (ARRELANO, 2018, p. 345), encontra-se no adimplemento das promessas de promoção do direito à saúde e proteção à vida, denominadores comuns de equidade intergeracional. É razoável pensar que a futura geração, responsável pelo adimplemento da dívida pública



contratada pela atual, acolheria arcar com o ônus financeiro em uma sociedade que agiu no passado através de escolhas financeiras para salvar vidas na *guerra*.

Justamente nesta miríade de interesses contraditórios individuais e coletivos, a atividade financeira do Estado (con)vive com o financiamento da crise atual para a futura geração. O aspecto nodal reside justamente na qualidade e eficiência do gasto público como instrumentos de controle finalístico para garantir a função do direito financeiro que é a realização do bem estar social.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. Estabelece a obrigação constitucional de que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

O parágrafo segundo do art. 165 da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional 109 de 2021, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

Enquanto a preocupação deveria estar orientada à recuperação econômica e realização do direito à saúde, as modificações jurídicas e normativas constitucionais estão voltadas à incorporação da dívida pública como elemento integrante das metas e das prioridades da Administração Pública, olvidando-se do princípio do planejamento fiscal que é corolário do princípio do equilíbrio das contas públicas.

CONCLUSÃO

O contexto pandêmico da Covid-19, apesar de recente, deixa sinais claros de ser um marco histórico para humanidade, não só pelas preocupações na seara da saúde, considerando a velocidade extraordinária de sua propagação, mas também pelos seus reflexos em outras áreas, sinalizando uma recessão econômica de proporções ainda desconhecidas.



O cenário de crise e de escassez demanda das instituições modificações estruturais que sejam capazes, tanto de atender soluções imediatas para a crise sanitária, quanto de propor planos para a recuperação econômica. Os conflitos gerados ganham dimensões estruturais, uma vez que deixaram escancaradas as fragilidades e distorções do Sistema de Saúde Brasileiro. Ficou nítido que os valores ingressantes nos cofres públicos percorrem um caminho até alcançar a sua finalidade, o que é objeto de estudo do direito financeiro, chamada de atividade financeira do Estado.

Considerando o pressuposto de que o funcionamento regular das instituições custeadas pela atividade financeira do Estado no financiamento de direitos sanitários revelou-se insuficiente para assimilar a contento os impactos deste episódio pandêmico, constata-se que emergência de resgatar a função e a estrutura do direito financeiro para propor a ressignificação da atividade financeira do Estado diante do crescente endividamento público.

Quanto às estratégias fiscais, no primeiro momento, predominaram as medidas tributárias que se mostraram tímidas para conter os efeitos negativos da pandemia, o que exigiu novas posturas para, num segundo momento, adotar medidas de caráter financeiro, notadamente, voltadas à facilitação do crédito, como instrumento de fomento à iniciativa privada. Ante à queda de arrecadação, o endividamento ostenta o papel de buscar mitigação para conter os impactos econômicos da crise.

De abril de 2020 para junho de 2020, a dívida pública alcançou elevados valores, sendo preciso criar estratégias para o estímulo do setor privado. Atenção especial porque não se deve apenas focar na despesa e no “gastar mais para superar a crise”, mas sim no *gastar melhor*, isto é, na qualidade da despesa, sendo de natureza tributária ou diversa. Enfrentar a pandemia não pode ser justificativa para emitir carta branca a todo tipo de gasto e *manipulação* monetária e econômica, que venham causar custos socioeconômicos que levarão anos para serem corrigidos.

A pandemia impactou a atividade financeira do Estado porque apresentou uma mudança de paradigma, o Direito Financeiro *Excepcional*. Exigiu respostas



imediatas quando se trabalha por meio de planejamento fiscal, ignorando os mecanismos e gatilhos já existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliando-os; sem preocupação com a criação de novos mecanismos de controle que permitissem a qualidade do gasto.

A atividade financeira do Estado é organizada em receita, despesa, orçamento, dívida e controle; acrescentando aqui o federalismo. O resgate de sua função revela-se um elemento indispensável à realização de direitos fundamentais para todos. O resgate de sua estrutura evidencia a confiança nas instituições públicas. Essa dupla ligação entre função e estrutura evidenciam a criação do Direito Financeiro *Excepcional*.

Sob a influência do decisionismo institucionalista, é possível emprestar enquanto constatação de que o contexto de hoje é marcado pelo Direito Financeiro *Excepcional*. Com isso, lançar algumas proposições quanto à atividade financeira do Estado: (i) Dimensão humana, seja individual e coletiva para a atividade financeira do Estado.; (ii) Dimensão temporal, seja pela impossibilidade de previsão da crise sanitária, seja pela criação de um corpo jurídico financeiro extraordinário que se transformou em permanente; (iii) Dimensão finalística para aplicar a atividade financeira do Estado como instrumento garantidor da realização de direitos, especialmente, do direito fundamental à saúde.

Em sua dimensão humana, o financiamento do direito à saúde durante a pandemia da Covid-19 evidencia a fragilidade do sistema estrutural diante da criação do Direito Financeiro *excepcional* marcado pelo jogo de forças no processo de tomada de decisões pelo duelo entre a dimensão individual das escolhas políticas e a dimensão coletiva finalística da realização do direito à saúde. Percebe-se a urgência de resgatar a função fundamental do financiamento que é a realização de direitos.

A dimensão temporal pela criação de um corpo jurídico financeiro temporário que, não apenas se transformou em permanente como no caso da Emenda Constitucional 106/2020, como modificou o posicionamento da dívida pública na Constituição Financeira, a exemplo dos art. 164-A e art. 165, especificamente nas metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.



A dimensão finalística envolve o pensar estrutural, sendo necessária a reflexão mais pontual. Em tempos de Direito Financeiro *excepcional*, as receitas públicas sofreram retração, sendo que as propostas de reformas deveriam servir aos estímulos econômicos que envolvesse de forma combinada capital, trabalho e circulação de crédito. As despesas públicas deveriam ser orientadas pela qualidade e eficiência do gasto, o que só seria possível por ações coordenadas.

O orçamento foi tão afetado que considerou um novo instituto consagrado pela emenda constitucional 106/2020 e, sem a divulgação e participação da população, tornou-se permanente transformando-se em um instrumento no sistema constitucional de crises. A dívida foi o principal instituto de custeio ao longo da crise, passando a ser uma modalidade de diretriz em busca de sustentabilidade nos planos e metas da Administração Pública.

Observa-se que todos esses institutos sofreram modificações ao longo desse período excepcional, ficando em segundo plano o controle e a fiscalização. Na crise, a despesa assume o protagonismo, sendo interessante a evolução dos gastos e uma involução dos mecanismos de controle em especial pelo afastamento de regras da LRF.

Entre os estudos teóricos e a prática do Direito Financeiro, sua resposta à crise tem exigido a revisão de seus principais institutos, de sua função para buscar alternativas à crise como a separação das “contas do Covid-19”. O tom de *excepcional* concedido à atividade financeira do Estado para o custeio de direitos a salvar vidas pede que seja desvendado mecanismos de controle inovadores para o estilo de governança na crise.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Charles. **For Good and Evil: the impact of taxes on the course of civilization**. 2 ed. – Boston: Madison Books, 1999.

ARRELANO, Luis Felipe Vidal. **O Problema da Representação das Futuras Gerações no Endividamento Público: Repercussões Para o Princípio Jurídico**



de Equilíbrio Intergeracional. In Dívida Pública/ Ailton Cassettari Junior...[et al]. São Paulo: Blucher, 2018.

ATALIBA, Geraldo. Justiça formal. Justiça substancial e traços diferenciais entre ciência das finanças e direito financeiro. Noções de Direito Tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARROY, Hélène *et al.* **How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries.** Disponível em: <https://www.who.int/who-documents-detail/how-to-budget-for-Covid-19-response>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo.** *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico.** *Revista de Direito de Viçosa*. V. 11. N. 02. DOI: doi.org/10.32361/201911029613. P. 9-38.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro.** 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito.** Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Assembleia constituinte. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao



benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2020].

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Medidas Provisórias de 2019 a 2022**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em 24 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.316, de 02 de abril de 2020**.

Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, [2020].

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

CGU. **Portal da Transparência – Educação - Saúde**. Brasília, DF: CGU, 2020.

Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019> e

<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019>. Acesso em: 12 jan. 2021.

FAURE, Amparo Navarro. **Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria**.

Org.: López Garrido. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2013.



HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. P. 134.

IBGE. **Produto Interno Bruto – PIB**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 28 maio 2020.

KIRCHHOF, Paul. **Tributação no Estado Constitucional**. Tradução: Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre Governo Civil e outros escritos**. Rio de Janeiro: Petropolis, 2019.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Textos para Discussão do IE/Unicamp, n. 119, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da “reserva do possível”. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MELEKY, Martin. **A Cross-Country Analysis of Public Debt Management Strategies**. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7474?locale-attribute=fr>. Acesso em 28 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Brasil confirma primeiro caso de novo coronavírus e confirmada primeira morte e 291 casos do coronavírus**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus-e> <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46552-coronavirus-1-morte-e-291-casos-confirmados>. Acesso em 20 jan. 2021.



MOLESTINA, Eduardo Pólit. **Derecho financiero y politica fiscal**. Disponível em: http://www.usfq.edu/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/lurisDictio_2/derecho_financiero_disciplina_fiscal.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Gastos Públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RF. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Março/2020-Abril/2020-Maio/2020**. Brasília, DF: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros – Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2020a.

RF. **Coletiva de imprensa – Arrecadação Maio de 2020**. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <https://youtu.be/kv8q6RRFRik>. Acesso em: 26 de jun. de 2020b.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEREDO, Mariana Filchtiner. **Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988**. Revista de Direito do Consumidor, n. 67, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. **O federalismo fiscal de ódio e o necessário endividamento da União**. Revista Consultor Jurídico. 26 de maio de 2020.

Disponível:

<https://www.conjur.com.br/2020-mai-26/contas-vista-federalismo-fiscal-odio-necessario-endividamento-uniao>. Acesso em: 23 jun. 2020.

SCAFF, Fernando Facury.. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **O estado de emergência financeira e a disputa entre Congresso e Presidência**. Consultor Jurídico, [S.l.], mar. 2020. Disponível em:



<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/contas-vista-estado-emergencia-financeira-di-sputa-controle>. Acesso em 20 de maio de 2020.

SILVEIRA, Francisco Secaf. **O Estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2019.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Madrid: Editorial Trotta, S.A, 2009.

SENADO FEDERAL. **Dívida pública deve passar de 100% do PIB nos próximos anos, alerta IFI**. Brasília, DF: Agência Senado, 2020. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/25/divida-publica-deve-passar-de-100-do-pib-nos-proximos-anos-alerta-ifi-1>. Acesso em: 23 jun. 2020.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJ: 30/03/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>. Acesso em: 20 jun. 2020.

STN. **Painel de monitoramento dos gastos das união com combate à covid-19**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 29 jun. 2020.

STN. **Política Fiscal**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal>. Acesso em: 12 maio 2020.

STN. **Resultado do Tesouro Nacional – RTN: Boletim**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, v. 26, n. 05 (maio-2020), 2020c.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.



TREMMELE, Joerg Chet. **A Theory of Intergenerational Justice**. London: Earthscan, 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à UFPA e ao CNPq que permitem realizar o projeto de pesquisa “Custeio de Direitos em Tempos de Pandemia: o Direito Financeiro de Guerra” do qual resulta a presente pesquisa, que se realiza em parceria com o Grupo de Pesquisa Financiando Direitos (CNPq) vinculado ao Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA.