



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

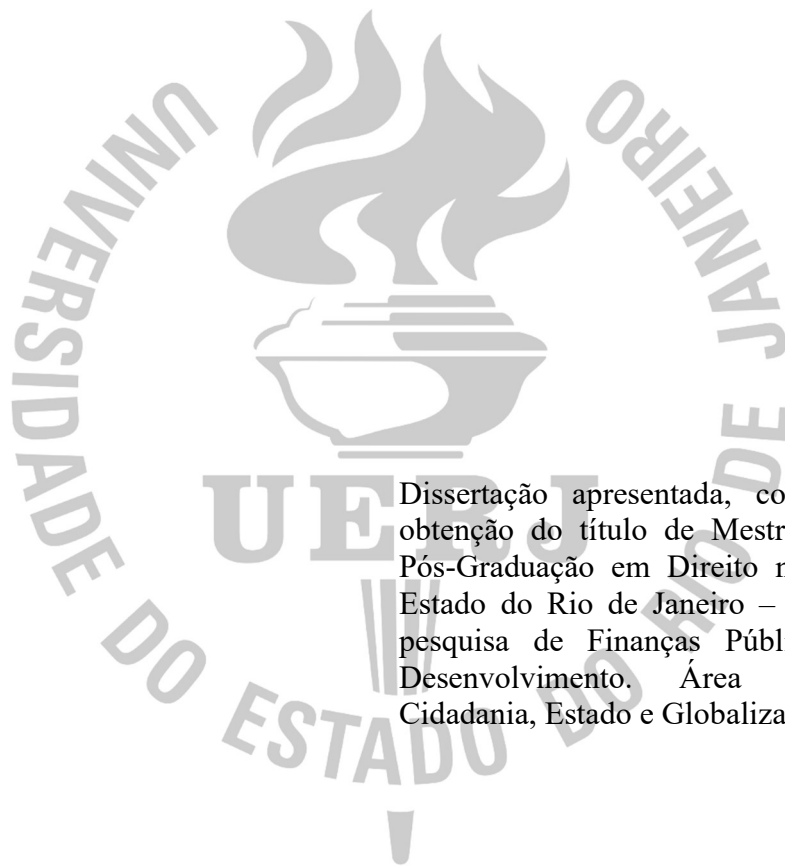
Camila Thiebaut Bayer Lannes

**A importância do princípio da sustentabilidade da dívida pública na
recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro
2023

Camila Thiebaut Bayer Lannes

**A importância do princípio da sustentabilidade da dívida pública na recuperação fiscal
do Estado do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, na linha de pesquisa de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abraham

Rio de Janeiro
2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

L292

Lannes, Camila Thiebaut Bayer.

A importância do princípio da sustentabilidade da dívida pública na recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro / Camila Thiebaut Bayer Lannes. - 2023.

130f.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abraham.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Sustentabilidade - Teses. 2.Dívida pública –Teses. 3.Programa de recuperação fiscal – Teses. I.Abraham, Marcus. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. IV. Título.

CDU 336.27(815.3)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Camila Thiebaut Bayer Lannes

A importância do princípio da sustentabilidade da dívida pública na recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Aprovada em 01 de março de 2023.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Marcus Abraham
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Gustavo da Gama Vital de Oliveira
Faculdade de Direito – UERJ

Prof^a. Dra. Vanessa Huckeberry Portella Siqueira
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2023

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Daniel, que me deu apoio incondicional e ao meu filho amado Paulo que, mesmo ainda dentro de mim, já foi e ainda é a maior inspiração que eu poderia ter.

RESUMO

LANNES, Camila Thiebaut Bayer. *A importância do princípio da sustentabilidade da dívida pública na recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro*. 2023. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O presente trabalho analisa o panorama geral do princípio da sustentabilidade da dívida pública no direito brasileiro, o contexto fático no histórico de tramitação de emenda constitucional que resultou na introdução de tal princípio expressamente no direito positivo (EC nº 109/2021 – art. 163, VIII, da CF/88), as questões teóricas envolvidas e suas consequências no âmbito da implementação do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (LC 159/2017 e LC 178/2021). Para tanto, foram buscados quais seriam os critérios e requisitos para a realização de tal princípio. Ademais, analisou-se o aporte teórico e filosófico da equidade intergeracional e do equilíbrio orçamental desde obras de John Rawls até doutrinas mais recentes (p.e. Tremmel).

Palavras-chave: Sustentabilidade. Dívida pública. Equidade intergeracional. Equilíbrio fiscal.

ABSTRACT

LANNES, Camila Thiebaut Bayer. *The importance of the principle of public debt sustainability in the fiscal recovery of the State of Rio de Janeiro*. 2023. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The present work analyzes the general panorama of the principle of public debt sustainability in Brazilian law, the factual context in the history of the constitutional amendment process that resulted in the introduction of such principle expressly in positive law (Constitutional Amendment (“EC”) N. 109/2021 – article 163, line VIII, of Federal Constitution of 1988), the theoretical issues involved and their consequences within the scope of the implementation of the Fiscal Recovery Plan of the State of Rio de Janeiro (Federal Supplementary Law (“LC”) 159/2017 and LC 178/2021). Therefore, what would be the criteria and requirements for the realization of such a principle were sought. In addition, the theoretical and philosophical contribution of intergenerational equity and budgetary balance was analyzed from the works of John Rawls to more recent doctrines (e.g. Tremmel).

Keywords: Sustainability. Public debt. Fiscal balance. Intergenerational equity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Tabela de refinanciamento realizado junto à União (1997-2000)..... | 77 |
| Figura 2 – Gráfico do Espaço Fiscal aprovado pelo programa de Ajuste Fiscal (PAF) | 78 |
| Figura 3 – Gráfico de Contratação de Operações de Crédito | 79 |
| Figura 4 – Operações de Crédito e Credores..... | 79 |
| Figura 5 – Gráfico de Saldo da Dívida por Credor (2007-2020) | 81 |
| Figura 6 – Composição da dívida por índice (dezembro 2020) | 81 |
| Figura 7 – Composição da dívida por faixa de taxa de juros (dezembro 2020)..... | 82 |
| Figura 8 – Evolução da dívida (2007-2020)..... | 83 |
| Figura 9 – Evolução da dívida (2007-2020)..... | 85 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ACO | ação cível originária |
| ADI | ação direta de inconstitucionalidade |
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| Art. | artigo |
| CF | Constituição Federal |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| DCL | dívida corrente líquida |
| DJE | Diário da Justiça Eletrônico |
| EC | Emenda Constitucional |
| LC | Lei complementar |
| LDO | Lei de diretrizes orçamentárias |
| LRF | Lei de responsabilidade fiscal |
| Min. | Ministro(a) |
| NRRF | Novo Regime de Recuperação Fiscal |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMP | Objetivo Orçamentário de Médio Prazo |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição; Pacto de Estabilidade e Crescimento |
| RCL | Receita Corrente Líquida |
| Rel. | relator |
| RRF | Regime de Recuperação Fiscal |
| SEFAZ/RJ | Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE-RJ | Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro |
| TECG | Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária |
| TFUE | Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia |
| TCE-RJ | Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro |

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|-----|
| | INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 | PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA | 13 |
| 1.1 | A ideia de sustentabilidade | 13 |
| 1.2 | Fundamento filosófico da sustentabilidade: a equidade (ou justiça) intergeracional | 18 |
| 1.3 | Sustentabilidade e Direito Financeiro | 25 |
| 1.3.1 | <u>Equilíbrio econômico-financeiro</u> | 26 |
| 1.3.2 | <u>Equilíbrio orçamentário</u> | 31 |
| 1.3.3 | <u>Equilíbrio fiscal</u> | 32 |
| 1.3.4 | <u>Sustentabilidade da dívida pública</u> | 39 |
| 1.4 | Histórico normativo no Brasil: do equilíbrio financeiro à sustentabilidade da dívida | 51 |
| 1.4.1 | <u>Reflexos da EC 109/2021 na necessidade de manutenção da trajetória sustentável da dívida na LDO</u> | 59 |
| 1.4.2 | <u>Sustentabilidade fiscal como norma jurídica: regra ou princípio?</u> | 66 |
| 1.5 | A relação entre o controle de benefícios fiscais (lado da receita) e a sustentabilidade da dívida pública (lado da despesa) no orçamento público brasileiro | 68 |
| 2 | O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO | 76 |
| 2.1 | Sustentabilidade da dívida no Rio de Janeiro: o cenário de caos anterior à adesão aos Regimes de Recuperação Fiscal das Leis Complementares 159/2017 e 178/2021 | 76 |
| 2.2 | A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal aprovado pela Lei Complementar 159/2017 | 85 |
| 2.3 | A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Novo Regime de Recuperação Fiscal, aprovado pela Lei Complementar 178/2021 | 91 |
| 2.3 | Revisão de benefícios fiscais no âmbito do RRF do Estado do Rio de Janeiro | 98 |
| 3 | REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA | 106 |

| | |
|--------------------------|-----|
| CONCLUSÃO | 116 |
| REFERÊNCIAS | 118 |

INTRODUÇÃO

No ano de 2022, o Estado do Rio de Janeiro aderiu definitivamente ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) proposto pela União aos Estados que lhe deviam altos valores, como forma de viabilizar a amortização dessas dívidas de forma ordenada e monitorada, a fim de evitar que se repita tamanha acumulação de saldo devedor. Os termos desse novo regime estão consubstanciados na Lei Complementar (LC) nº 178/2021, que trouxe alterações na lei complementar que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal em 2017, a LC nº 159/2017.

Dentre as cláusulas do sistema normativo que o regem, existe a obrigação de comprometimento do ente aderente de reduzir pelo menos 20% dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos, dos quais decorram renúncias de receitas. Para tanto, o RRF previu a faculdade de o Poder Executivo estadual realizar auditoria em todos os incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncia de receitas.

Antes mesmo disso, no ano de 2021, foi introduzido no artigo 163, inciso VIII, de forma explícita no texto Constitucional, por meio da EC 109/2021, o que consideramos ser um *princípio, que é a sustentabilidade da dívida*, evidenciando deveres que já constavam na Constituição desde o texto original e, de modo mais detalhado, na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF).

Tal inovação normativa foi resultado de amplo debate no Congresso durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 186/2019, ganhando força com os desafios adicionais que surgiram no ano de 2020, a partir da pandemia de COVID-19. Destaque-se que até mesmo o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passou a ser permeado pela sustentabilidade da dívida pública, em adição aos objetivos historicamente a ela atribuídos, com mudanças consideráveis em sua estrutura e função.

Considerando que a Lei Complementar nº 159/2017 (Primeiro Regime de Recuperação Fiscal) expressamente foi orientada pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira e da equidade intergeracional, o caso concreto do Estado do Rio de Janeiro passa a ser um laboratório no qual poderão ser observadas as medidas concretas para a realização do princípio da sustentabilidade da dívida.

Nesse sentido, o presente trabalho busca responder: qual é o papel do Programa de Recuperação Fiscal na realização do princípio da sustentabilidade da dívida pública no Estado do Rio de Janeiro? Assim, o objetivo geral desta pesquisa é verificar o papel do Programa na dinâmica da gestão fiscal do Estado e na sustentabilidade da dívida pública estadual, assim

como em que medida os instrumentos e políticas públicas utilizados são eficazes para realizar tal princípio no campo jurídico, sem adentrar especificidades contábeis e afetadas eminentemente ao campo da Economia.

A pesquisa aqui desenvolvida é do tipo exploratória e descritiva, utilizando em seu delineamento o método de abordagem hipotético-dedutivo, centrado na pesquisa bibliográfica e documental. Como fonte de dados, serão utilizados os diagnósticos fiscais do Estado do Rio de Janeiro disponibilizados pela Secretaria de Fazenda e os pareceres elaborados pelas autoridades competentes.

A pesquisa será exclusivamente documental, e a abordagem aqui proposta será eminentemente descritiva, no tocante à legislação, à doutrina e à jurisprudência existentes sobre o assunto; e crítica, no que se refere à avaliação do papel do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro na efetivação do princípio da sustentabilidade da dívida. Evidentemente não se pretende aqui exaurir toda a doutrina, a jurisprudência e os dados estatísticos sobre o tema, apenas buscar os entendimentos mais representativos da controvérsia e lançar reflexões a respeito do assunto.

Para atingir esse objetivo, o trabalho é distribuído em três capítulos, além desta introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo, a ideia é descrever o que é o princípio da sustentabilidade da dívida. Para tanto, inicialmente será feita uma abordagem da noção de sustentabilidade; seguida uma pesquisa sobre os fundamentos jusfilosóficos da equidade intergeracional; a distinção teórica dos diversos conceitos de equilíbrio e sustentabilidade ligados ao Direito Financeiro; a abordagem histórico-normativa da necessidade de manutenção da trajetória sustentável da dívida em textos positivados; e, por fim, trata-se mais a fundo da sustentabilidade da dívida pública e de sua relação com a concessão de benefícios fiscais, tema central desta pesquisa.

O segundo capítulo propõe-se a descrever o cenário da dívida no Estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, será feita a descrição desse cenário, desde a constatação do caos nas contas públicas, passando pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal da LC nº 159/2017 e pela adesão ao NRRF da LC nº 178/2021.

No terceiro capítulo, será avaliado em que grau o regime de Regime de Recuperação Fiscal adotado pelo Estado do Rio de Janeiro, no ponto da revisão de benefícios fiscais, contribui ou não para sustentabilidade da dívida pública.

Em síntese, a proposta da presente pesquisa é lançar uma reflexão sobre o conceito de sustentabilidade da dívida pública e verificar como se deu sua aplicação no Estado do Rio de

Janeiro, especificamente em relação à concessão de benefícios fiscais.

1 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Neste primeiro capítulo, a ideia é descrever o que é o princípio da sustentabilidade da dívida, esclarecendo seu conceito, abordando sua importância e descrevendo suas origens, fundamentos e previsões normativas no Brasil.

1.1 A ideia de sustentabilidade

O termo *sustentar* tem origem latina, oriunda dos vocábulos *sustento*, *sustentare*, e tem diversas acepções¹, como, por exemplo, “segurar por baixo”, “suportar, suster”; “auxiliar”; “amparar”; “impedir que alguma coisa caia”; “fazer frente a”; “resistir a”; “conservar”; “manter”; “estimular”; “perpetuar”; “fortificar”; “defender”; “opor-se a”; “pelejar a favor de”; “defender com argumentos”; “afirmar com empenho”; “resistir”; “manter-se”; “prolongar (som ou voz)”. Já o termo *sustentabilidade* enuncia a “qualidade ou condição do que é sustentável”; e, ainda, um “modelo de sistema que tem condições para se manter ou conservar”².

Quando se trata do termo sustentabilidade, encontram-se referências a vários tipos: social, econômica, ecológica ou ambiental; espacial e cultural:

A maioria dos estudos afirma que sustentabilidade é composta de três dimensões que se relacionam: econômica, ambiental e social. Essas dimensões são também conhecidas como *triple bottom line*. A dimensão econômica inclui não só a economia formal, mas também as atividades informais que provêm serviços para os indivíduos e grupos e aumentam, assim, a renda monetária e o padrão de vida dos indivíduos (ALMEIDA, 2002). A dimensão ambiental ou ecológica estimula empresas a considerarem o impacto de suas atividades sobre o meio ambiente, na forma de utilização dos recursos naturais, e contribui para a integração da administração ambiental na rotina de trabalho (ALMEIDA, 2002). A dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, como suas habilidades, dedicação e experiências,

¹ Verbete "sustentar", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021. Disponível em <https://dicionario.priberam.org/sustentar>. Acesso em 05.01.2023.

² Verbete “sustentabilidade”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/sustentabilidade>. Acesso em 05.01.2023.

abrangendo tanto o ambiente interno da empresa quanto o externo (ALMEIDA, 2002).³

A ideia de sustentabilidade é oriunda de preocupações ambientais. Em 1972, em Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com a ideia de conciliar o desenvolvimento econômico com a integridade ambiental, que eram comumente considerados incompatíveis. Seu relatório, embora não tenha tratado textualmente do termo, enunciou, como segundo princípio, que os recursos naturais da Terra devem ser protegidos para o benefício das gerações presentes e futuras por meio de planejamento ou gerenciamento cuidadoso⁴.

Em 04 de agosto de 1987, foi publicado o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, também chamado de relatório Brundtland ou “Nosso Futuro Comum”⁵. O capítulo 2 tratou do *desenvolvimento sustentável* como aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades⁶. Para tanto, enunciou que os principais objetivos das políticas que derivam do conceito de desenvolvimento sustentável são, dentre outros, os de: retomar o crescimento, alterar a qualidade do desenvolvimento; atender às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos, reorientar a tecnologia e administrar o risco; e incluir o meio-ambiente e a economia no processo de tomada de decisões⁷.

Posteriormente, entre 03 e 14 de junho de 1992, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Conferência Eco-92 ou Rio-92. Seu relatório propôs a adoção de diversos princípios, dentre

³ CLARO, Priscila Borin de Oliveira; CLARO, Danny Pimentel; AMÂNCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. *Revista de Administração - RAUSP*, vol. 43, núm. 4, outubro-diciembre, 2008, pp. 289-300. Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223417504001>. Acesso em 18/06/2022.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 de junho de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1, p. 10. Disponível em https://digitallibrary.un.org/record/523249/files/A_CONF.48_14_Rev.1-EN.pdf?ln=en. Acesso em 05.01.2023

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the World Commission on Environment and Development : note / by the Secretary-General*. A/42/427. Nova Iorque: ONU, 04.08.1987. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/139811>. Acesso em 05.01.2023.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit., 1987, p. 54.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit., 1987, p. 59-60.

eles, os de que os Estados devem cooperar para promover um sistema econômico internacional aberto e solidário que leve ao *crescimento econômico* e ao *desenvolvimento sustentável* em todos os países (princípio 12)⁸. Além disso, o capítulo 8 do relatório tratou de forma ampla da importância de integrar meio ambiente e desenvolvimento econômico no processo de tomada de decisões públicas⁹, o que, como visto, está em linha com diversos pontos do relatório Brundtland.

Nessa mesma linha, segundo a organização não-governamental WWF-Brasil, desenvolvimento sustentável é aquele “capaz de suprir as necessidades da geração atual, garantindo a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro”¹⁰.

A redação originária da Constituição Federal de 1988¹¹ já previa um cuidado especial com o meio ambiente, conforme disposto no art. 225, que contém diversas disposições normativas a respeito da necessidade de proteção, preservação, equilíbrio das condições daquele bem¹². Esses ideais foram normatizados na Lei nº 9.985/2000, que define a

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Volume 1, Resolutions adopted by the Conference. A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I), p. 5 e 107-110.

⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit., 1992, p. 95-110.

¹⁰ WWF-BRASIL. Sustentabilidade: da teoria à prática. Disponível em https://www.wwf.org.br/participe/porque_participar/sustentabilidade/. Acesso em 04.01.2023.

¹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05.01.2023

¹² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

conservação da natureza como¹³:

o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral; (sem grifos no original)

A ideia da sustentabilidade prevista nesses diplomas normativos remete, então, à necessidade de *preservação, manutenção e utilização* da natureza, de modo que possa produzir o maior benefício às atuais gerações, sem prejuízo de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras. Há, portanto, um *componente temporal* importante por detrás da ideia de sustentabilidade, como que numa balança em que o presente é mensurado em comparação com o futuro.

Ao lado da sustentabilidade ambiental, caminham também as ideias de sustentabilidade *social e econômica*, constituindo três pilares (dimensões, aspectos ou perspectivas), que visam a conciliar o crescimento econômico com solução para os problemas sociais e ecológicos¹⁴.

Em um estudo de 2008 sobre o desenvolvimento sustentável¹⁵, a OCDE mencionou que muito já se havia progredido na matéria, uma vez que a maioria dos governos teria começado a incorporar o desenvolvimento sustentável em seu planejamento e em políticas públicas. Por outro lado, havia uma dificuldade inerente em mensurar a extensão dessas variáveis econômicas, sociais e ambientais no desenvolvimento sustentável. Assim, mesmo reconhecendo a existência de indicadores das medidas tradicionais macroeconômicas em

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

(...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

¹³ BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em 05.01.2023

¹⁴ Embora se reconheça que não há consenso no uso da figura dos três pilares como integrados ou caminhando em conjunto, conforme PURVIS, B.; MAO, Y.; & ROBINSON, D. Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustain Sci* 14, 681–695 (2019). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>. Acesso em 05.01.2023.

¹⁵ STRANGE, T. & Bayley, A. *Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment*. OECD Insights. Paris: 2008, OECD Publishing. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264055742-en>. Acesso em 05.01.2023.

abundância, como é o caso do produto interno bruto (PIB) e da produtividade; de indicadores ambientais, como o consumo de água e emissões; de estatísticas sociais, como a expectativa de vida e níveis de ensino, remanescia a dificuldade de se medir a harmonia entre eles.

Outra dificuldade identificada pela OCDE¹⁶ para medir e avaliar o desenvolvimento sustentável é que, além de multidimensional, trata-se de um conceito dinâmico no tempo. Assim, se faz necessário conciliar os vários parâmetros incluindo horizontes temporais.

Como indicado pela Organização¹⁷, a ideia-chave do *desenvolvimento sustentável* é a ligação ou o acoplamento entre o bem-estar da atual geração e o bem-estar das gerações futuras. A ideia é a de justiça ou equidade *intergeracional*, a significar uma partilha justa ou equânime dos recursos entre as gerações, já que as pessoas que ainda viverão no futuro não podem defender seus direitos, muito embora seu bem-estar seja afetado pelas ações de quem já está aqui. Logo, a geração atual teria o dever de proteger os interesses das gerações futuras, mesmo que isso tenha um custo no curto prazo.

Nesse mesmo estudo, um interessante exemplo foi dado a respeito da dificuldade de deliberar a respeito de gastos com aposentadorias e com o crescimento da dívida pública¹⁸. Com o envelhecimento da população, questiona-se se é legítimo deixar a cada indivíduo cuidar de sua própria aposentadoria, ou se isso deveria ser um problema a ser tratado pela coletividade – aqui no sentido de uma política pública. Já em relação ao à dívida pública, seria ela apenas um fardo passado para a geração seguinte? Ou os gastos com infraestrutura, educação ou outros serviços públicos custeados pela sociedade, via Poder Público, um investimento feito agora para as gerações seguintes?

No mesmo estudo, a OCDE¹⁹ destacou a importância do papel dos governos, que podem conduzir ou induzir as condutas dos particulares, por meio da legislação, seja banindo determinados produtos, seja implementando tributos, ou mesmo atuando onde os mercados são ineficientes.

Muito embora vários pensadores já se tenham debruçado sobre o assunto, ainda há

¹⁶ STRANGE, T. & Bayley, A. Op. cit., Sustainable Development (Summary in English), p. 4.

¹⁷ STRANGE, T. & Bayley, A. Op. cit., p. 59.

¹⁸ STRANGE, T. & Bayley, A. Op. cit., p. 59-60.

¹⁹ STRANGE, T. & Bayley, A. Op. cit., Sustainable Development (Summary in English), p. 5.

muita crítica ao termo, diante da impossibilidade de atingir esse ideal²⁰ e da vagueza do conceito de *sustentabilidade*²¹ (chegando-se até mesmo a caracterizar o conceito de *desenvolvimento sustentável* como um oxímoro²²).

De todo modo, partindo mesmo desse pressuposto de que o conceito de sustentabilidade é vago e pode ser questionado, esta pesquisa tem como próximo objetivo estreitar o conceito de sustentabilidade no Direito Financeiro, mas não sem antes tratar de seu fundamento jusfilosófico: a justiça intergeracional.

1.2 Fundamento filosófico da sustentabilidade: a equidade (ou justiça) intergeracional

Como se pode intuir, há várias correntes filosóficas que se prestam a justificar a equidade intergeracional. A literatura menciona diversas teorias, como as da herança, do usufruto, da responsabilidade, da reciprocidade indireta, a utilitarista e a igualitarista²³.

Ao enfrentar a questão do endividamento dos estados face a União, Andrea Siqueira Martins²⁴ assinala que, nos teóricos da *herança*, estaria presente a ideia de que as gerações presentes herdaram de seus antepassados os recursos por eles criados. Assim, se estaria diante de um encargo de restituição de um benefício a outra geração, como numa transmissão de propriedade de geração para geração ao longo do tempo.

A teoria do *usufruto*, por sua vez, estaria em sentido oposto, enxergando um modelo de empréstimo, afastando-se a ideia de propriedade e aproximando-se da ideia de posse de algo que realmente pertenceria a uma geração de proprietários que nunca chegaria a existir,

²⁰ Benson, Melinda Harm; Craig, Robin Kundis. The End of Sustainability. *Society & Natural Resources*, 27:7, 777-782, 2014. Disponível em <https://doi.org/10.1080/08941920.2014.901467>. Acesso em 05.01.2023.

²¹ RAMSEY, J.L. On Not Defining Sustainability. *J Agric Environ Ethics*. 28, 1075–1087 (2015). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s10806-015-9578-3>. Acesso em 05.01.2023.

²² Conforme entrevista dada por Dennis Meadows na Revista Smithsonian (GAMBINO, Megan. "Is it Too Late for Sustainable Development?". *Smithsonian Magazine*. 15 de março de 2012. Disponível em <https://www.smithsonianmag.com/science-nature/is-it-too-late-for-sustainable-development-125411410/>. Acesso em 05.01.2023.

²³ MARTINS, Andrea Siqueira. *O endividamento dos estados-membros em face da União – uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 133-134.

²⁴ MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 134

pois sempre se referiria ao tempo futuro²⁵.

Na teoria da *responsabilidade*²⁶, o elemento ético seria central para chegar à importância da justiça entre gerações sob pena de risco de não sobrevivência da própria humanidade.

Já a teoria da *reciprocidade indireta*²⁷, adotando-se um paradigma de comutatividade, levaria à ideia de que cada geração deveria algo às gerações seguintes porque recebeu algo das gerações passadas, em uma lógica de deveres em cadeia.

A justiça intergeracional sob a ótica do utilitarismo seria mais um caminho para se alcançar bem-estar, felicidade. Assim, na medida em que o justo seria *determinado a partir de um princípio de maximização do tamanho do bolo dos recursos disponíveis, dada uma mesma comunidade, considerar-se ia que esse princípio ocorra indefinidamente e, portanto, perpassando várias gerações não simultâneas*²⁸. Por outro lado, na visão de Fabricio Dantas, uma visão apenas utilitarista naturalmente tenderia a fomentar o bem-estar presente, em detrimento do futuro²⁹.

No igualitarismo, existem o que podemos chamar de subcorrentes, uma perspectiva comunitarista, outra libertarista e, por fim, a contratualista³⁰. A primeira dá ênfase nas comunidades e no fato de que elas precederiam o indivíduo, pelo que a tal justiça não seria entre gerações, mas entre o indivíduo e sua comunidade, em uma coesão cultural da comunidade. Segunda essa corrente, então, haveria igualdade na medida em que inexistiria primazia de qualquer geração no tempo histórico da comunidade.

A corrente libertarista traz seu foco no indivíduo diante da comunidade. A liberdade então é assumida como valor absoluto, de modo totalmente inverso ao comunitarista. Aqui, a autonomia do indivíduo pé que precederia a própria comunidade. Seguindo nessa lógica, proibições de despoupança em prol de gerações futuras apenas seria justificável quando direitos da liberdade de alguém estivesse sendo violado. Percebe-se, portanto, que seriam

²⁵ MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 134

²⁶ MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 134

²⁷ MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 134

²⁸ MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 134

²⁹ DANTAS, Fabricio. Direito Financeiro Estratégico. Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2022. p. 303.

³⁰ MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 135

limitadíssimas as hipóteses em que se justificaria o sacrifício no presente em favor de algo ainda potencial, inexistente.

Por último, na perspectiva da corrente contratualista, mesmo em vista da assincronia entre os contratantes, seria possível chegar a um fundamento sólido para a poupança intergeracional.

John Rawls já tecia considerações sobre a igualdade e sua preservação ao longo do tempo em sua grande obra *Uma Teoria da Justiça*³¹, inserida no contexto da justiça distributiva.

O raciocínio é de que, sob um véu de ignorância, as partes envolvidas escolheriam por deixar para o futuro recursos que viabilizem a manutenção da situação presente, até porque, nesse modelo hipotético, as partes sequer saberiam a que geração elas pertenceriam, se a presente ou a futura³².

Na teoria de Rawls, a justiça entre as gerações estaria atrelada a um princípio de eficiência econômica – o princípio do benefício – em que a afetação de recursos decidida por cada geração somente seria eficiente se quem a compõe tiver de suportar o custo dos bens públicos que consome, de forma que as despesas correntes devem ser custeadas no decurso do período de vida útil do capital que constituem, devendo haver a distribuição de seu valor entre as várias gerações que dele se beneficiam³³.

Rawls argumenta que uma teoria da justiça deve enfrentar a questão de saber se o sistema social (a economia competitiva envolvida pelas instituições básicas)³⁴ atende aos princípios de justiça³⁵. Para ele, a resposta depende, de alguns fatores, relacionados ao nível fixado para o mínimo social e sua perspectiva ao longo do tempo.

Segundo Rawls, o mínimo social deve ser “fixado no ponto que, tendo em conta o nível salarial, maximize as expectativas do grupo menos favorecido”³⁶, o que, contudo, não

³¹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes: 1997, p. 314 e seguintes.

³² RAWLS, John. *Op. cit.*, 1997, p. 320.

³³ MARTINS, Andrea Siqueira. *Op. cit.*, 2021, p. 137.

³⁴ “Para nós, o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.” (RAWLS, John. *Op. cit.*, 1997, p. 07)

³⁵ RAWLS, John. *Op. cit.*, 1997, p. 314.

³⁶ RAWLS, John. *Op. cit.*, 1997, p. 315.

significa que a riqueza dos cidadãos mais abastados deva ser diminuída até que todos tenham aproximadamente a mesma renda. A ideia, isso sim, é que:

(...) as perspectivas a longo prazo dos menos favorecidos se estenda às gerações futuras. Cada geração deve não apenas preservar os ganhos de cultura e civilização, e manter intactas aquelas instituições justas que foram estabelecidas, mas também poupar a cada período de tempo o valor adequado para a acumulação efetiva de capital real.

Em outras palavras, a expectativa é de que a sociedade seja organizada de modo que as perspectivas a longo prazo dos menos desfavorecidos se estendam às gerações futuras. Disso decorre a ideia de *poupança justa* entre gerações, que seria exigida como condição para a realização plena de instituições justas e das iguais liberdades para todos, em um sacrifício do padrão de vida atual que seria maximamente possível, para garantir não só que as próximas gerações possam ter seus direitos assegurados, como também que seja possível melhorar o seu padrão de vida³⁷.

A ideia foi tratada como a de um *Princípio de Poupança Justa*, cujos limites inicialmente Rawls afirmou não ter condições de desenvolver em sua Teoria da Justiça de 1971³⁸, mas mais à frente elaborou no estudo *Justiça como equidade: uma reformulação*, de 2001³⁹. A noção é de que “o princípio de poupança justa vigora entre gerações, ao passo que o princípio de diferença vigora dentro de uma geração”⁴⁰. Segundo Rawls⁴¹:

A poupança real é exigida exclusivamente por razões de justiça: isto é, para tornar possíveis as condições necessárias para estabelecer e preservar uma estrutura básica justa ao longo do tempo. Uma vez alcançadas essas condições e consolidadas as instituições justas, a poupança real líquida pode cair para zero. Se a sociedade quiser poupar por razões outras afora a justiça, poderá evidentemente fazê-lo; mas isso é outro assunto.

Segundo Rawls, a ideia de poupança se justificaria pelos seguintes motivos⁴²:

O princípio correto é portanto aquele que os membros de qualquer geração (e portanto de todas) adotariam como o princípio que eles gostariam que as

³⁷ SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Teoria da Justiça de John Rawls. *Revista de informação legislativa: Senado federal*. v. 35, nº 138 abr./jun. Brasília 1998, p. 201.

³⁸ RAWLS, John. Op. cit., 1997, p. 316.

³⁹ RAWLS, John. *Justiça como equidade : uma reformulação*. (Organizado por Erin Kelly ; tradução Claudia Berliner; revisão técnica e da tradução Álvaro De Vita). São Paulo: Martins Fontes, 2003.

⁴⁰ RAWLS, John. Op. cit., 2003, p. 225.

⁴¹ RAWLS, John. Op. cit., 2003, p. 225-227.

⁴² RAWLS, John. Op. cit., 2003, p. 225

gerações anteriores tivessem seguido, qualquer que seja o distanciamento no passado. Como nenhuma geração conhece seu lugar entre as gerações, isso implica que todas as gerações posteriores, inclusive a presente, têm de segui-lo. Dessa maneira chegamos ao princípio de poupança que fundamenta nossos deveres para com as outras gerações: justifica queixas legítimas contra nossos predecessores e expectativas legítimas em relação a nossos sucessores.

Assim, muito resumidamente, para Rawls a ideia de *Poupança Justa* é a de um nível de poupança que deve vigorar entre gerações e objetiva a preservação de uma estrutura básica justa, de modo cooperativo e equitativo ao longo do tempo, de geração em geração⁴³.

Esse tema da justiça entre gerações engloba ponderações importantes que vão desde se definir o que seria uma geração até questionar se seria correto falar em direitos das pessoas futuras em contraposição a deveres da geração presente⁴⁴. No entanto, não adentraremos nessa discussão, uma vez que o ponto enfatizado neste tópico é apenas dar algum arcabouço filosófico à equidade intergeracional como base da sustentabilidade em matéria de Direito Financeiro.

Para Rawls, “o que parece justo para as pessoas na posição original define a justiça nesse caso, assim como nos outros”⁴⁵, mas “as gerações (...) não estão subordinadas umas às outras (...) e nenhuma geração pode fazer reivindicações mais exigentes que qualquer outra”⁴⁶. A princípio, parecem afirmações contraditórias, pois ora o pensador parece defender que o nível de poupança definido na posição original vincula todas as gerações, tanto as atuais quanto as futuras; ora dá a entender que as gerações futuras teriam liberdade para alterar o planejamento.

Nesse aspecto, e até em tom de crítica, Fabricio Dantas⁴⁷ destaca que a tese contratualista de Rawls a respeito da justiça intergeracional não é a única. Há, por exemplo, a

⁴³ BAGETTI ZEIFERT, A. P.; CENCI, D. R. A justiça entre gerações: pensar sociedades justas, igualitárias e sustentáveis ao longo do tempo. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 44, n. 2, 2020. DOI: 10.5216/rfd.v44i2.58144. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/58144>. Acesso em: 5.01.2023.

⁴⁴ MARTINS, Andrea Siqueira. *O endividamento dos estados-membros em face da União – uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.p. 133-134. BENÍCIO, Márcio José Lima. "Justiça Intergeracional sob a Perspectiva do Liberalismo Político". *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Ano 2 (2016), nº 3. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CIDP), 2016, p. 985-1001.

⁴⁵ RAWLS, John. Op. cit., 1997, p. 322.

⁴⁶ RAWLS, John. Op. cit., 1997, p. 322.

⁴⁷ DANTAS, Fabricio. *Direito Financeiro Estratégico*. Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2022. p. 300-304.

tese do cientista político alemão Joerg Chet Tremmel de que⁴⁸:

(...) o futuro se torna uma preocupação da filosofia par e passo ao aumento do domínio e do poder da humanidade sobre os recursos naturais e sobre a tecnologia. A filosofia passa então a ser demandada a refletir sobre a justiça em uma dimensão intergeracional, que estabeleça uma nova ética sobre a responsabilidade futura.

A partir de então, há a constatação da abrangência temática dos potenciais riscos futuros. A lado do meio ambiente, que havia sido o principal foco até meados da década de 1990, surgem novos temas que dirigem a atenção da sociedade para a dinâmica temporal. A descrição da sociedade de risco de Ulrich Beck se expande. As pessoas começam a se importar com um leque de incertezas, inclusive e especialmente no campo econômico e financeiro. (...) a preocupação intergeracional se transforma e justiça intergeracional, como um conjunto maior que abrange a sustentabilidade ecológica e a sustentabilidade financeira.

Segundo Dantas⁴⁹, a teoria da justiça intergeracional de Tremmel leva em consideração não só parâmetros objetivos e indicadores econômicos e sociais, mas também a possibilidade de padrões móveis comparativos de bem-estar intergeracional, uma vez que padrões estáticos não seriam realistas e, por isso, não estimulariam a cooperação. Assim, pela leitura de Fabricio Dantas⁵⁰, percebe-se que, para Tremmel a justiça intergeracional seria atingida se as oportunidades para o membro médio da próxima geração atender às suas necessidades são melhores que as oferecidas ao membro médio da geração anterior. A ideia é a de que existe um dever ético da atual geração evitar riscos para as gerações futuras pelos benefícios deixados pela geração passada⁵¹.

Num outro extremo, Fabricio Dantas⁵² destaca que há pensadores que rechaçam a possibilidade de distribuição da carga da dívida pública às gerações futuras, como De Viti de Marco e Cosciani, mas atribui a tal pensamento o caráter de ingenuidade ou superficialidade. Isso porque, de fato, as necessidades públicas transcendem as necessidades individuais e sociais da geração presente. Em suas palavras⁵³:

A sustentabilidade constitucional é um compromisso de confiança entre gerações que legitima o constitucionalismo cooperativo e solidário. Buscar

⁴⁸ DANTAS, Fabricio. Op. cit., 2022. p. 301-302.

⁴⁹ DANTAS, Fabricio. Op. cit., 2022. p. 303.

⁵⁰ DANTAS, Fabricio. Op. cit., 2022. p. 303.

⁵¹ DANTAS, Fabricio. Op. cit., 2022. p. 304.

⁵² DANTAS, Fabricio. Op. cit., 2022. p. 304, p. 262.

⁵³ DANTAS, Fabricio. Op. cit., 2022. p. 261-262.

caminhos possíveis de reencaixe de confiabilidade do subsistema financeiro é um desafio de entes, Poderes, e instituições, a partir das exigências de um mundo que engerra além dos benefícios imediatos das conquistas da modernidade.

(...)

As necessidades públicas transcendem às necessidades individuais e sociais da geração presente. Projetam-se sobre as gerações vindouras, de forma que os gastos presentes ultrapassam barreiras intergeracionais, naturalmente, sem maiores imposições de caráter ideológico.

Daí a necessidade de olhar o presente de modo a planejar os impactos futuros.

Não obstante haja diversas opiniões a respeito de qual seria o melhor fundamento para sustentar filosoficamente a justiça intergeracional (e, conseqüentemente, a sustentabilidade da dívida), esta pesquisa parte das ideias de Rawls a respeito da necessidade de uma poupança justa entre as gerações.

No entanto, vale destacar que, ao desenvolver o assunto, Rawls não chega a tratar da dívida pública, mas apenas do aspecto dos tipos de tributação que permitiriam preservar a justiça econômica e social ao longo do tempo (tributação das heranças, da renda etc.)⁵⁴. O tema chegou a ser desenvolvido mais à frente no que diz respeito à equidade intergeracional e sua relação com a dívida pública, por Eduardo M. H. Paz Ferreira, que lembra que⁵⁵:

um quadro de justiça intergeracional implica, com relação à dívida pública, que se adopte um princípio de delimitação das despesas que podem ser objeto de um financiamento desta natureza. De forma pioneira, os alemães deixaram de ver o empréstimo público como um mero expediente para compreendê-lo com um instrumento a favor do governo, mas sempre delimitaram as despesas que poderiam justificar o socorro a este tipo de receita excepcional. Nessa esteira, as gerações futuras somente poderiam suportar os custos do endividamento na medida em que pudessem usufruir dos benefícios decorrentes da despesa pública. Essa necessidade de contrapartida revela a aplicação do princípio “pay-as-you-use”, formulado por Musgrave para respaldar a financiamento equitativo da despesa por todos os beneficiários, sejam presentes e futuros.

Seja qual for a corrente teórica que conceba a equidade intergeracional, é certo que para se afirmar que se está atendendo ao melhor interesse da geração futura, há que se partir de uma espécie de tutoria dos que ainda virão⁵⁶.

⁵⁴ RAWLS, John. Op. cit., 2003, p. 227.

⁵⁵ FERREIRA, Eduardo M. H. Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado. Coimbra:Almedina, 1995, pp. 69-105. Sem grifos no original.

⁵⁶ “Eduardo Manuel H. da P. Ferreira suscita um ‘aspecto tutório’ por parte dos responsáveis pela decisão financeira da geração presente, a qual terá que realizar um juízo valorativo no que tange à interpretação dos interesses das gerações futuras, tendo em vista ser impossível a revelação das preferências dessas gerações” (MARTINS, Andrea Siqueira. Op. cit., 2021, p. 139)

Assim, parte da doutrina⁵⁷ chegou à conclusão de que o direito das futuras gerações a uma economia equilibrada decorreria do princípio fundamental da igualdade, que no caso brasileiro está estampada no art. 5º, caput, da Constituição. Para tanto, retoma-se a proteção do meio ambiente para as futuras gerações, expresso no texto constitucional, aliado à ausência de qualquer previsão que levasse a um tratamento diferenciado entre as gerações, privilegiando uma em detrimento de outra. Além disso, a equidade intergeracional estaria relacionada ao não retrocesso na proteção e na eficácia dos direitos fundamentais e, ao fim e ao cabo, em todo o capítulo que trata das Finanças Públicas.

Ana Paula de Barcellos⁵⁸ observa que “a promoção efetiva dos direitos fundamentais depende de um projeto de longo prazo encampado pelo Estado, que exigirá esforços permanentes e, a fortiori, sustentáveis”, e que tal promoção envolveria uma complexidade estrutural que demandaria tempo e continuidade de esforços. Essa sustentabilidade demandaria, assim, permanente construção, na esfera democrática, de um equilíbrio inevitavelmente dinâmico entre diversos elementos.

Em sentido semelhante, Fabrício Dantas⁵⁹ afirma que se pode falar em *sustentabilidade constitucional* como uma variável importante no processo da vida institucional da Constituição, na medida que se internalizam e institucionalizam padrões normativos compatíveis com a justiça intergeracional. Afinal, “pensar o futuro no presente nada mais é do que pensar a constituição em sua perenidade”.

Estabelecidas essas bases jusfilosóficas, pode-se então passar à delimitação dos diversos conceitos de sustentabilidade atrelados ao Direito Financeiro, com o objetivo de tratar da sustentabilidade da dívida – objeto primário desta pesquisa.

1.3 Sustentabilidade e Direito Financeiro

⁵⁷ ARELLANO, Luis Felipe Vidal. O problema da representação das futuras gerações no endividamento público: repercussões para o princípio jurídico de equilíbrio intergeracional. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). Dívida Pública. São Paulo: Blucher, 2018, p. 351.

⁵⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos Fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 36 e 38.

⁵⁹ DANTAS, Fabrício. Op. cit., 2022. p. 304-305.

Como visto, a ideia de sustentabilidade tem relação com as noções de proteção, preservação e equilíbrio das condições ambientais, sociais e econômicas, tomando como base comparativa o presente em relação ao futuro. Além disso, percebeu-se que o termo *sustentabilidade* não é unívoco e pode assumir diversas justificativas e acepções.

Não é diferente no Direito Financeiro.

Como será visto mais adiante, a ideia de *sustentabilidade* foi adotada pelos estudiosos dessa área e adaptada com diferentes acepções, a depender da adjetivação que se aponha ao substantivo. Em termos práticos, há quem trate de um conceito de sustentabilidade como *equilíbrio financeiro*. Por outro lado, há também a ideia de *equilíbrio orçamentário* ou *equilíbrio fiscal*. Por fim, tem-se ainda a ideia de *sustentabilidade da dívida pública*. Mas, afinal, são todos esses conceitos sinônimos? Ou haveria pontos de diferenciação que permitam distingui-los?

A ideia deste tópico é desvendar a noção de *sustentabilidade* ligada ao Direito Financeiro, trazendo respostas a essas perguntas. Toma-se como pressuposto que a sustentabilidade abrange fenômenos variados e distintos, de modo que é necessário desfazer uma primeira confusão conceitual que pode atingir o estudioso do tema.

1.3.1 Equilíbrio econômico-financeiro

Na definição de Marçal Justen Filho, o equilíbrio econômico-financeiro “*é a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato*”⁶⁰. A ideia tem por fundamento a manutenção da isonomia e equilíbrio das condições contratuais ao longo do tempo e possui assento constitucional⁶¹.

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.455.

⁶¹ CF/88: “Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (sem grifos no original)

É nesse sentido que a lei de licitações⁶² prevê a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro, dentro de uma possível matriz de riscos prevista contratualmente e considerando, como meios de atingir tal desiderato, não só o reajuste monetário, como também: a repactuação; a modificação unilateral, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; e a modificação consensual em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis⁶³.

⁶² BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁶³ Lei nº 14.133/2021: “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

(...)

LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;”

(...)

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...)

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

(...)

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

(...)

II - por acordo entre as partes:

(...)

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

(...)

Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.”

Também é nesse sentido que a lei de serviços públicos⁶⁴, ao tratar da política tarifária, estabelece que os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro, bem como a possibilidade de receitas alternativas, complementares, acessórias propiciarem a modicidade tarifária⁶⁵. A ideia, aqui, é a de possibilidade de os serviços públicos serem subsidiados, para atingir com o maior grau de isonomia a população que mais deles necessita.

É também nesse sentido que a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico⁶⁶, traz a sustentabilidade econômica e financeira como um de seus princípios fundamentais para a prestação continuada de serviços ligados ao setor, por meio da cobrança de taxas, tarifas e até mesmo mediante uma política de subsídios públicos⁶⁷.

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁶⁵ Lei nº 8.987/1995: “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.
§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.
§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.
§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.
§ 5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos. (Incluído pela Lei nº 13.673, de 2018)
Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.
Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.
Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei111445.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁶⁷ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...)
VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

A previsão de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro em todos esses diplomas normativos faz sentido, uma vez que o saneamento básico e demais serviços públicos são essenciais e devem ser prestado de forma contínua, inclusive ao longo das gerações, de modo que se devem prever meios de financiamento permitam que a atividade perdure – o que requer previsibilidade na criação de um sistema que tenha condições para se manter ou conservar, ou seja, um sistema sustentável. E, além disso, os órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, podem e devem atuar para corrigir eventual ausência ou deficiência de planejamento financeiro para a adequada gestão dos resíduos sólidos.

A sustentabilidade econômico-financeira também está expressa logo no artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e alterou as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, porém, não houve explicitação do conteúdo jurídico⁶⁸, pelo que se recorre à doutrina, em que verificamos a seguinte definição sugerida no âmbito de um estudo⁶⁹ específico sobre a sustentabilidade

(...)

Art. 8º (...)

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.

Art. 11. (...)

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

(...)

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:(...)

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
- c) a política de subsídios;

(...)

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

⁶⁸ SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira. Reformas ou reformas tributárias e financeiras. Por que, para que, para quem e como? Belo Horizonte : Casa do Direito. Coleção de Direito Tributário e Financeiro, 2020, p. 902

⁶⁹ FRANÇA, José Rivaldo Melo de; COSTA, Nilson do Rosário. Plano Brasil sem Miséria: a frágil receita disponível dos municípios de Minas Gerais para a proposta de custeio da Atenção Básica. Physis: Revista de

econômico-financeira requerida para a cobertura da Atenção Básica (AB) nos municípios de Minas Gerais selecionados pelo Governo Federal para atuação em saúde no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (BSM):

O conceito de sustentabilidade econômico-financeira corresponde à capacidade do município para arcar, em curto e médio prazo, com os aportes financeiros da sua competência tributária e das transferências constitucionais e legais, além das do Sistema Único de Saúde (SUS), para a cobertura das propostas do Ministério da Saúde (MS), ao estabelecer compromissos públicos para o aperfeiçoamento e a ampliação do acesso a bens e serviços de saúde na esfera do BSM em Minas Gerais.

Para alguns autores (PORTELA; RIBEIRO, 2009; CÂMARA; BERMUDEZ, 2004), a sustentabilidade não envolve apenas a dimensão econômica, ou seja, a capacidade de gerar receitas tributárias e de receber as transferências constitucionais e legais (RD), mas também o comprometimento político, na continuidade e coerência dessas intervenções, evitando, dessa forma, as dimensões ideológicas e circunstanciais.

Trazendo para o contexto do regime de recuperação fiscal, então poderíamos adaptar a definição acima para “*O conceito de sustentabilidade econômico-financeira corresponde à capacidade do ente público para arcar, em curto e médio prazo, com os aportes financeiros da sua competência tributária e das transferências constitucionais e legais para a cobertura de seus compromissos públicos para o aperfeiçoamento e a ampliação do acesso pelos jurisdicionados a direitos fundamentais e sociais*”.

Nesse plano, a *sustentabilidade econômico-financeira* pode ser definida como um princípio⁷⁰ que permeia toda essa legislação, com vistas à manutenção, ao longo do tempo e das gerações, da eficaz prestação dos serviços públicos, respeitadas as condições iniciais de certa situação econômica proveitosa a ambas as partes (Administração Pública e contratado), no que diz respeito aos custos e ao retorno financeiro esperado⁷¹. Afinal, se a existência do Estado se presume perene e se esse Ente objetiva promover o bem comum, inclusive por meio da prestação de serviços básicos (como segurança, educação, saúde, proteção do meio-ambiente etc.), tem-se por necessário que haja meios de financiamento das atividades por ele

Saúde Coletiva, v. 23, p. 1229-1255, 2013.

⁷⁰ Aqui não se está usando o termo princípio com uma acepção estritamente normativa.

⁷¹ Como exemplo de um Plano de sustentabilidade econômica e financeira, tem-se, em Portugal, o PSEF da RTP, empresa concessionária do Serviço Público de Mídia. Disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d544a44554556445179394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a554e7662576c7a633246764c325133596d526d596d466d4c575a6b4d4759744e47566c4d6930344f474d324c5755344d6a67794e7a6c6b4d3259794e5335775a47593d&fich=d7bdfbaf-fd0f-4ee2-88c6-e828279d3f25.pdf&Inline=true>. Acesso em 30/09/2022.

desempenhadas, o que pressupõe uma política de financiamento dos gastos públicos de longo prazo.

1.3.2 Equilíbrio orçamentário

Especificamente no âmbito das Finanças Públicas, existe também a figura do *equilíbrio orçamentário*, definida como uma equação matemática em que a soma das despesas esteja balanceada com a receitas, ou como a perfeita correspondência entre a receita e a despesa dentro do orçamento público⁷². Assim, dentro dessa dinâmica de previsão e execução orçamentárias, o equilíbrio poderia até gerar superávits, mas não seria admissível gerar déficits⁷³.

Nos idos de 1950, João Batista Fernandes⁷⁴ defendia a ideia de equilíbrio orçamentário como algo positivo, como forma de reduzir o custo da máquina estatal, de modo que os gastos normais da Administração pudessem ser custeados pelos tributos e evitando a majoração da carga tributária. No entanto, narra que as ideias keynesianas defendiam o contrário, uma vez que uma elevada dívida pública, por meio de progressivos déficits orçamentários seriam males vitais para a prosperidade econômica e proporcionariam incremento à economia nacional.

Segundo Rubem Barreto Ribeiro⁷⁵, o equilíbrio orçamentário pode ser classificado em quatro tipos:

Tendo em vista as diversas fases do processo orçamentário podem ser distinguidos, segundo o Prof. A. Barsante dos Santos, os seguintes tipos básicos de equilíbrio:

1. Equilíbrio estimado, previsto ou projetado – é o apresentado no orçamento e decorre da igualdade entre receita estimada e despesa fixada;

⁷² RIBEIRO, R. B. Equilíbrio Orçamentário. *Revista Do Serviço Público*, 98(3), 56-67. (1966) Disponível em <https://doi.org/10.21874/rsp.v0i3.2769>. Acesso em 06.01.2023.

⁷³ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 85, p. 37-50, maio/jun. 2014., p. 41.

⁷⁴ FERNANDES, J Batista. O Problema do Equilíbrio Orçamentário. *Revista Do Serviço Público*, 4(3), 56 - 63. (1950). Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7110>. Acesso em 06.01.2023.

⁷⁵ RIBEIRO, R. B. Op., cit., p. 56.

2. Equilíbrio concomitante – é o observado durante a execução orçamentária e decorre de perfeito sincronismo entre a arrecadação das receitas e a efetivação das despesas;
3. Equilíbrio efetivo ou realizado – é o que se verifica ao encerrar-se o exercício, em consequência do cômputo geral da gestão financeira; e
4. Equilíbrio cíclico – é o que resulta da adaptação do orçamento aos ciclos econômicos, sendo o equilíbrio verificado não durante um ano, mas durante largos períodos, em função das flutuações cíclicas da economia.

Dentre os quatro tipos acima mencionados, a ideia de *equilíbrio cíclico* chama atenção, por ser pensada como uma forma de preocupação com as finanças públicas olhada de modo dinâmico ao longo do tempo, como uma espécie de política fiscal contracíclica. Observe-se a definição mais detalhada por Rubem Barreto Ribeiro⁷⁶:

O equilíbrio orçamentário cíclico se verifica, então, quando os “déficits” da época de contração são compensados pelos “superávits” da época de expansão. Em época de contração deve o governo intensificar os gastos em grandes obras públicas e reduzir a tributação a fim de reativar a economia, provocando o crescimento da renda nacional, (1) o emprego da mão-de-obra, a utilização dos equipamentos paralisados, a movimentação da circulação monetária emperrada e a detenção da marcha descendente dos negócios.

Sabendo-se que as receitas governamentais tenderão forçosamente a cair em época de depressão, tal política de aumento intensivo dos gastos públicos e ainda de diminuição dos encargos tributários só poderá gerar altos “déficits” orçamentários. Todavia, a época de expansão que se segue, com as receitas governamentais em ascensão e os encargos de investimentos e atendimento aos desempregados e famintos diminuídos sensivelmente, provocará as condições necessárias para que o governo busque, através do aumento da tributação e redução dos gastos, a formação de “superávits” orçamentários, compensando assim os “déficits” anteriores.

“A Dinamarca, a Finlândia e a Suécia criaram neste sentido os chamados fundos orçamentários ou de compensação, hauridos da prosperidade para a depressão e destinados a financiar grandes trabalhos” (Alberto Deodato, em Manual de Ciência das Finanças).

Contudo, a ideia de equilíbrio cíclico é um tanto ingênua, por pressupor que a geração contínua de déficits necessariamente levará a uma posterior época de expansão (o que, na prática, pode não se verificar); e por demais abstrata, sendo inaplicável como diretriz para todo e qualquer país indistintamente (pois pressupõe determinadas conjunturas fáticas e econômicas que não necessariamente se aplicam a países pobres; além disso, vejam-se exatamente os exemplos dados pelo texto, aplicáveis à Dinamarca, Finlândia e Suécia).

1.3.3 Equilíbrio fiscal

⁷⁶ RIBEIRO, R. B. Op., cit., p. 56.

Além das figuras anteriormente tratadas, existe o chamado *equilíbrio fiscal*, que pode ser definido, em termos amplos, como o equilíbrio (e não mera identidade numérica) entre receitas e despesas. Nessa linha, por exemplo, é possível que o orçamento apresente déficit primário (ou seja, despesas superando receitas públicas correntes), mas equilíbrio orçamentário (ou seja, soma das despesas totais *balanceada* com a receitas totais, a que correspondam não só as receitas correntes). Aqui a ideia é de colocar, na balança, não só o financiamento por meio de receitas próprias ou tributárias, mas também considerar a dívida pública, contraída por meio de empréstimos e financiamentos e benefícios ou incentivos fiscais.

Mas faz sentido o Estado se financiar por meio da dívida pública? Tudo vai depender da necessidade de investimentos e da consecução das políticas públicas. Assim, por exemplo, em vez de poupar durante longos anos até atingir a quantia suficiente para efetuar o gasto em determinada obra ou serviço público, o Estado antecipa o dinheiro (por meio de empréstimo ou financiamento) para atingir o objetivo desde já.

O grande problema é que o financiamento exclusivo por meio da dívida pública (empréstimos) poderia levar a diversas consequências danosas, como o aumento do risco de calote; a necessidade de aumento dos juros (para balancear esse risco), diminuindo consequentemente a margem de investimentos. Por outro lado, há limites econômicos e fáticos na capacidade de aumento de arrecadação de receitas (próprias ou derivadas, como as tributárias), bem como na margem de redução de custo estatal (seja por diminuição de investimentos ou de serviços públicos), de modo que algum grau de endividamento acaba sendo inevitável⁷⁷. Por semelhante modo, não há espaço para livre emissão de moeda, pois isso poderia acabar gerando inflação desordenada⁷⁸.

⁷⁷ GUNTER, B. G.; RAHMAN, J.; & SHI, H. (2009). Linking Social Development with the Capacity to Carry Debt: Towards an MDG-Consistent Debt-Sustainability Concept. *Development Policy Review*, 27(3), 269–286. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-7679.2009.00446.x>. Acesso em 07.01.2023.

⁷⁸ Embora haja pensadores da Teoria Monetária Moderna defendendo o oposto, com base no pensamento de Abba Lerner, para quem a emissão de moeda poderia ser utilizada para financiar o déficit público ou para reduzir os juros sem causar inflação, desde que feita em momentos nos quais a economia opera abaixo do pleno emprego, diante da existência de recursos produtivos ociosos. Analisando o pensamento de Lerner, por exemplo, vide: CARVALHO, Marcelo Soares de. Abba Lerner à sombra e à luz de John Maynard Keynes: convergência e divergência em teoria e política econômica. *Economia e Sociedade [online]*. 2018, v. 27, n. 3, pp. 743-769. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art2>. ISSN 1982-3533. Disponível em

A grande questão é onde se situa um *grau adequado e responsável de endividamento*. Assim, buscando evitar problemas de dessa natureza, que poderiam levar ao descontrole das contas e ao aumento do custo da dívida, foram pensados mecanismos de contenção da capacidade do governo de se endividar de forma saudável – daí a necessidade do chamado *equilíbrio fiscal*.

A ideia de equilíbrio fiscal, tal como aqui enunciada, era tratada textualmente como “equilíbrio orçamentário” no art. 66, § 3º, da Constituição Federal de 1967:

Art 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

§ 1º - O disposto neste artigo não se aplica:

a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;

b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários.

§ 2º - Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.

§ 3º - Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,

§ 4º - A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.

Segundo Marcus Abraham⁷⁹, citando o pensamento de José Afonso da Silva, esse texto não foi repetido na atual Constituição, porque a ideia de um orçamento anualmente equilibrado seria algo questionável, senão impossível.

Mesmo assim, Ricardo Lobo Torres extrai de diversas regras constitucionais (a exemplo dos arts. 164, § 2º, 165, § 8º e 167, III da CF/1988) a existência de um princípio do equilíbrio orçamentário⁸⁰ (no sentido de *equilíbrio fiscal* aqui tratado), que em sua visão funciona como um princípio de legitimação, a penetrar em todos os valores e princípios constitucionais, equilibrando-os e justificando-lhes o sentido⁸¹.

<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art2..> Acesso em 06.01.2023.

⁷⁹ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

⁸⁰ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol. V. O Orçamento na Constituição. 3. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 159.

⁸¹ TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., 2008, p. 167.

Para Lobo Torres, o equilíbrio orçamentário (i. e., equilíbrio fiscal) “é equalização de receitas e de gastos, harmonia entre capacidade contributiva e legalidade e entre redistribuição de rendas e desenvolvimento econômico”⁸².

O interessante é notar que, segundo o referido jurista, ainda que esse princípio fosse textualmente inscrito na Constituição, não seria possível efetuar seu controle judicial, pois ele depende de circunstâncias econômicas aleatórias e porque adotá-lo textualmente significaria constitucionalizar uma ideia liberal, o que subverteria o princípio da neutralidade ideológica da Constituição⁸³.

Fernando Facury Scaff tratou de ideia semelhante à de *equilíbrio fiscal*, no seguinte trecho de artigo publicado em 2014⁸⁴:

Sustentabilidade financeira é um conceito 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 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, está mais condizente com a lógica do equilíbrio orçamentário considerado como uma equação contábil-matemática.

Veja-se que, embora tenha nominado o fenômeno de “sustentabilidade financeira” em oposição ao mero “equilíbrio orçamentário”, esse trecho traz uma ideia semelhante à de *equilíbrio fiscal* aqui tratado, ao enfatizar a possibilidade de usar a dívida pública, por meio de déficits periódicos, como forma de alcançar certas metas sociais. Não se quer dizer aqui que a ideia de Scaff está errada, mas apenas esclarecer os conceitos e situar seu estudo dentro da discussão da justiça intergeracional.

Érico de Carvalho Pimentel⁸⁵ também assinala que o *equilíbrio fiscal* está associado ao

⁸² TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., 2008, p. 174.

⁸³ TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., 2008, p. 177-178.

⁸⁴ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, n. 85, p. 37-50, maio/jun. 2014., p. 45.

⁸⁵ PIMENTEL, Érico de Carvalho. Princípios do equilíbrio e da transparência fiscal. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). *Princípios de Direito Público: ênfase em Direito Financeiro e Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 308-309.

princípio de justiça intergeracional, concretizando o princípio da poupança justa idealizado por Rawls. Relembra que, por *poupança justa*, não se fala apenas em termos pecuniários, monetários ou mesmo de aquisição de bens ou infraestrutura, mas também na preservação de instituições que criem condições que permitam a acumulação de capital, como saúde, educação, preservação da justiça etc.

Marcus Abraham⁸⁶ afirma que o *equilíbrio fiscal* não deixa de ser um princípio orçamentário e representa um dos pilares do crescimento sustentado do Estado, situando sua fonte normativa no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁷⁻⁸⁸. A LRF foi considerada um marco regulatório no Brasil, com vistas a estabelecer mudanças de cultura fiscal, a partir da imposição aos gestores públicos de código de conduta pautado em padrões internacionais de boa governança⁸⁹.

A importância da LRF já foi reconhecida até mesmo pela OCDE, que em estudo sobre a independência financeira dos entes subnacionais com foco na sustentabilidade⁹⁰, evidenciou que o Brasil, ainda em 2000, editou lei analítica sobre o tema da responsabilidade fiscal, inclusive com a necessidade de maior quórum e procedimento mais sofisticado para alterar suas disposições, antecipando-se, assim, a outros países mais desenvolvidos, como Áustria, Alemanha, Hungria, México, Portugal e Espanha, que apenas editaram suas leis de responsabilidade fiscal entre 2009 e 2018.

⁸⁶ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

⁸⁷ BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁸⁸ LRF: “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas 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.”

⁸⁹ ABRAHAM, Marcus. *Reflexões sobre Finanças Públicas e Direito Financeiro*. JusPodivm. Salvador 2019 P. 37;

⁹⁰ VAMMALLE, Camila e BAMBALAITÉ, Indre. Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil’s in the Details. OECD WORKING PAPERS ON FISCAL FEDERALISM. Março/2021. Nº 35. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/531da6f9-en.pdf?expires=1660236137&id=id&accname=guest&checksum=1011D40E0152E22DD33FBB234F703D6E> acesso em 11/08/2022

Em outro aspecto, a ideia de criar um teto ou limite constitucional para os gastos públicos tinha por fundamento o objetivo de atingir o equilíbrio fiscal, ou seja, pretendia que o governo alcançasse superávits para pagar os juros da dívida pública, enquanto acumulava dinheiro suficiente para reduzir o endividamento de médio e longo prazos.

Essa ideia foi positivada por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016⁹¹, que teve por objetivo implementar um novo regime fiscal com início em 2017 e pretensão de vigência para os vinte exercícios financeiros seguintes, estatuidos limites individualizados para as despesas primárias em diversas áreas do governo.

Contudo, além das diversas críticas que o mecanismo recebeu⁹², verificou-se que, nos últimos anos, essa regra foi excepcionada por meio de outras Emendas Constitucionais, como:

- a) a EC 106/2020 (oriunda da PEC do “orçamento de guerra” para enfrentamento da pandemia de COVID-19)⁹³;
- b) a EC 109/2021 (para pagamento do auxílio emergencial em 2021 de valor total de até R\$ 44 bilhões)⁹⁴;
- c) a EC nº 113/2021 (que mudou a fórmula de correção do teto de gastos, liberando R\$ 64 bilhões)⁹⁵;

⁹¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁹² Ver, por exemplo: NUNES, Danilo Henrique. ABÍLIO, Adriana Galvão. O impacto da emenda complementar 95/2016 nas políticas públicas de educação e de saúde. Anais do I Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social, n. 1, p. 240-253, outubro/2019. Disponível em <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/1564>. Acesso em 06.01.2023.

⁹³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁹⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁹⁵ BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm. Acesso em 06.01.2023.

- d) a EC nº 114/2021 (que estabeleceu novo regime de pagamentos de precatórios, liberando mais R\$ 43 bilhões)⁹⁶;
- e) a EC nº 123/2022⁹⁷ (com origem na apelidada “PEC Kamikaze”, que, dentre outras inovações, ampliou o valor de diversos programas sociais, retirando com isso mais R\$ 41 bilhões do teto de gastos)⁹⁸; e
- f) mais recentemente, a EC 126/2022 (oriunda da “PEC da transição”, que permitiu ao novo governo eleito em 2022 aumentar em R\$ 145 bilhões o teto de gastos para bancar despesas em programas sociais).

Embora a trajetória da dívida pública venha se elevando consideravelmente nos últimos anos a partir das tantas Emendas Constitucionais citadas anteriormente, pode-se dizer que a ideia de *equilíbrio fiscal*, apesar de não ter previsão expressa e textual no texto constitucional de 1988, pode ser extraída, além dos diversos outros dispositivos constitucionais citados por Lobo Torres (164, § 2º, 165, § 8º e 167, III da CF/1988), também do princípio da moralidade administrativa (art. 37, CF), de modo que não haja gastos atuais superiores à capacidade do Ente Público de honrá-los dentro de um planejamento responsável no curto e médio prazos.

A questão é que nenhuma dessas figuras – de equilíbrios (ou sustentabilidades)

⁹⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁹⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm. Acesso em 06.01.2023.

⁹⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em 06.01.2023.

econômico-financeiros, orçamentário e fiscal – são propriamente o objeto desta pesquisa, que se propõe a analisar a chamada *sustentabilidade da dívida pública*. Mas o que então seria isso? Tratar dessa noção de forma conceitual é o objetivo do próximo tópico.

1.3.4 Sustentabilidade da dívida pública.

Como defendido por Alessandro Octaviani⁹⁹, o Direito Financeiro deve se desenvolver com vistas a promover a minimização das desigualdades. Nesse contexto, a dívida pública tem o condão tanto de aprimorar o desenvolvimento quanto de comprometer verbas públicas com juros e encargos, a depender de sua gestão e regulamentação. Quando a dívida serve para custear investimentos e financiar projetos sociais, atende aos interesses sociais e cumpre papéis constitucionais. Já quando cresce a níveis excessivos, acaba jogando contra a população, inspirando preocupações e controle dos órgãos e autoridades competentes.

Em 2005, a o secretário geral da ONU emitiu um relatório¹⁰⁰ descrevendo uma proposta de agenda de reformas a ser adotada e posta em prática pelos líderes mundiais na Cúpula seguinte em Nova York, para revisar o progresso feito desde a Declaração do Milênio da ONU adotada pelos Estados Membros em 2000. Esse relatório apresentou recomendações para: a) reduzir a pobreza e promover a prosperidade global para todos, b) fornecer segurança coletiva eficaz, c) apoiar o estado de direito, os direitos humanos e a democracia e d) fortalecer as Nações Unidas para torná-la um instrumento mais eficaz e eficiente para forjar uma resposta unida a ameaças e necessidades compartilhadas.

Nesse relatório, foi esclarecido que o desafio do desenvolvimento é multifacetado, apresentando uma vasta gama de questões interligadas – desde a igualdade de gênero até a saúde e educação até o meio ambiente. O secretário relatou que as conferências e cúpulas históricas das Nações Unidas realizadas na década de 1990, pela primeira vez, ajudaram a construir uma estrutura normativa abrangente em torno dessas questões, mapeando uma visão

⁹⁹ JUNIOR, Ailton Cassettari [et al]. Coord. CONTI, José Maurício. *Dívida Pública*. São Paulo : Blucher, 2018. Página 93

¹⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: report of the Secretary-General*. A/59/2005. Nova Iorque: ONU, 2005.

ampla de prioridades de desenvolvimento compartilhadas. Lançaram, ainda, as bases para a Cúpula do Milênio estabelecer uma série de metas com prazos em todas essas áreas – desde reduzir a pobreza extrema pela metade até colocar todas as crianças na escola primária, todas com prazo até 2015 – que mais tarde foram cristalizadas nos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Dentre as metas estabelecidas, destaca-se a de número 8.15, com a seguinte estrutura¹⁰¹:

Meta 8

Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

(...)

Alvo 15

Lidar de forma abrangente com os problemas da dívida dos países em desenvolvimento por meio de medidas nacionais e internacionais para tornar a dívida sustentável no longo prazo.

Em relação ao alvo 15, o secretário geral da ONU esclareceu¹⁰² que, até aquele momento, US\$ 54 bilhões já tinham sido, comprometidos para o alívio da dívida de 27 países, mas que essa quantia, ainda estava muito aquém do que seria necessário para liberar recursos essenciais para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Para avançar, relatou-se que seria necessário redefinir a sustentabilidade da dívida *como o nível de dívida* que permite a um país atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e chegar a 2015 *sem aumentar os índices de endividamento*. Para a maioria dos países, isso exigiria exclusivamente *financiamento baseado em doações e cancelamento de 100% da dívida*, enquanto para muitos países altamente endividados e de renda média, exigiria significativamente mais redução da dívida do que já foi oferecido. Em sua opinião, o cancelamento adicional da dívida deveria ser alcançado *sem reduzir os recursos disponíveis* para outros países em desenvolvimento e sem comprometer a viabilidade financeira de longo prazo das instituições financeiras internacionais.

Esse relatório ajuda a demonstrar que a preocupação com a redução da dívida pública a níveis aceitáveis no longo prazo não é questão recente. Para a ONU, a sustentabilidade da dívida pública, então, estaria ligada a medidas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até o não de 2015, de modo que, para atingir tal desiderato, seria necessário adotar até mesmo medidas muito drásticas, variando desde o perdão ou cancelamento completo da dívida contraída por países pobres, ou financiamento total das despesas públicas por meio de

¹⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit., 2005, p. 09-10.

¹⁰² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit., 2005, p. 18.

doações.

Como visto anteriormente, a existência de dívida pública é praticamente inevitável. O governo contrai empréstimos e financiamentos porque seria virtualmente impossível ou indesejável equacionar os gastos públicos apenas com a arrecadação de tributos; com a simples redução do tamanho do Estado via cortes de investimentos ou redução nos serviços públicos; ou mesmo com a emissão de moeda.

Além disso, algum grau de endividamento pode permitir a distribuição dos custos tanto de serviços públicos quanto de investimentos ao longo do tempo, de modo que todas as gerações beneficiadas contribuam, em alguma medida, com o seu pagamento.

Deste modo, partindo-se do pressuposto de justiça intergeracional, passou-se a pensar em como equacionar o endividamento público ao longo do tempo, num prazo longo ou longuíssimo, de modo a não prejudicar as gerações futuras e, ainda assim, permitir o adequado desenvolvimento econômico e social da geração atual.

Esse é o objetivo da ideia de *sustentabilidade da dívida pública*, que se define aqui – intuitivamente e em termos amplos e abstratos – como um *modelo de sistema que mantenha ou conserve a possibilidade de financiamento do gasto público por meio de algum grau de endividamento de longo prazo, sem perder de vista a justiça intergeracional*.

Assim, a dívida sustentável deve satisfazer às necessidades da geração presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Nesse sentido, esse elemento deve ser respeitado e considerado como premissa, nas concepções de políticas públicas e estruturas/sistemas administrativas, previdenciárias e tributária. Trata-se, assim, de uma noção que se relaciona com a de justiça ou equidade intergeracional.

Uma importante distinção a ser feita é entre os conceitos de *solvência* e *sustentabilidade*. De acordo com o material disponibilizado pelo Tesouro Nacional em 2017 em apoio ao 1º Seminário Internacional de dívida pública¹⁰³, a solvência representa a capacidade de um governo de suas obrigações integral e tempestivamente. Para tanto, em regra, um governo arrecada recursos junto à sociedade, via tributação ou emissão de dívida, para fazer frente aos seus pagamentos. Por sua vez, a sustentabilidade está atrelado às projeções futuras para o balanço de receitas e despesas de um país que “impliquem uma

¹⁰³ TESOURO NACIONAL. Análise de Solvência e Sustentabilidade da Dívida Pública. *1º Seminário Internacional de dívida pública – Gestão da dívida e sua interação com a política macroeconômica*. Painel 2 – Sustentabilidade da Dívida Pública. 09/11/2017 a 10/11/2017. Brasília-DF. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29307. Acesso em 07.01.2023.

trajetória de dívida pública para patamares que reduzam o interesse dos potenciais investidores em financiá-la, devido aos riscos prospectados”. Nesse aspecto, sustentável é a dívida pública, se as projeções “não indicarem uma trajetória futura em que os investidores percam o interesse em financiá-la ou a necessidade da adoção de medidas de alto custo para a estabilização do nível de endividamento”.

Outra definição encontrada e bem sucinta é a de que “*O conceito de sustentabilidade da dívida pública é definido a partir do entendimento de que uma política fiscal é sustentável se a razão entre a dívida líquida e o PIB for constante (Buiter et al., 1985)*”¹⁰⁴

Assim, em linhas gerais, o conceito de *sustentabilidade da dívida* está atrelado aos níveis de endividamento do Estado e o quão comprometidas acabam se tornando as gerações futuras. A ideia é evitar que abusos e atos de irresponsabilidade fiscal praticados em certo momento histórico prejudiquem o desenvolvimento da humanidade em longo prazo – mas, mais que isso, que as gerações futuras em determinada localidade (nação, ente subnacional etc.) sofram por escolhas de endividamento irresponsáveis tomadas no passado que gerem impactos danosos no futuro.

Para concretizar ainda mais o conceito, é então necessário definir se a ideia de sustentabilidade da dívida pública é a de, no longo prazo:

- (a) *manter algum grau elevado* da dívida pública aceitável;
- (b) reduzir consideravelmente a dívida pública a ponto de torná-la *mínima e, em algum grau, aceitável*; ou
- (c) *de eliminá-la por completo*.

Essa questão talvez seja mais afetada a discussões de ordem econômica ou de ciência das finanças, pois os economistas e os estudiosos da área talvez tenham mais ferramental para dimensionar e quantificar o que é uma dívida aceitável e por quanto tempo se pode manter a dívida pública.

Veja-se, por exemplo, que Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa¹⁰⁵ entende que a dívida pública de um país é sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem ruptura nas políticas monetária e fiscal; conseqüentemente, o valor da dívida

¹⁰⁴ CALDEIRA, Alessandro Aurélio et al. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 285-306, 2016.

¹⁰⁵ COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4718#:~:text=A%20d%C3%ADvida%20p%C3%BAblica%20de%20um,nas%20pol%C3%ADticas%20monet%C3%A1ria%20e%20fiscal. Acesso em 07.01.2023.

pública não deve ser superior ao valor presente de todos os superávits primários futuros. Por semelhante modo, Luiz Renatos Regis de Oliveira Lima e Andrei Gomes Simonassi¹⁰⁶ definem que uma dívida sustentável “se o estoque da dívida em uma determinada data for compensado pelo valor esperado descontado dos superávits futuros em valor presente”. Essas visões parecem pressupõem que a dívida sustentável é aquela que tende a ser zerada.

Por seu turno, Roseli da Silva e Ulisses Ruiz de Gamboa¹⁰⁷ destacam que há economistas que entendem que a sustentabilidade da dívida depende “da estacionariedade do superávit fiscal primário e do estoque da dívida pública”; da “existência de uma relação de equilíbrio de longo prazo entre dívida e superávit fiscal primário ou entre arrecadação fiscal e despesa fiscal totais, incluindo o pagamento de juros”; de que “a taxa de crescimento da dívida pública não exceda a taxa de crescimento do PIB, o que é chamado de condição fraca para a sustentabilidade do déficit” etc. Essas visões poderiam, por exemplo, sustentar a figura de uma dívida alta, mas aceitável, ou mesmo de uma dívida decrescente, mas não necessariamente zerada.

Observa-se, então, que há uma série de métodos econômicos e econométricos para avaliar a sustentabilidade da dívida pública.

Como apontam Gunter, Rahman e Shi¹⁰⁸, o fundamental para a operacionalização de qualquer estrutura de sustentabilidade da dívida é determinar em que ponto a dívida se torna insustentável, ou seja, em que ponto os países experimentam sobre-endividamento. Essa questão é afeta a cálculos da área econômica, e não cabe a esta pesquisa, que se pretende jurídica, debruçar sobre eles.

Por outro lado, essa constatação de limites ao pensamento jurídico não impede o pensador do Direito de teorizar sobre questões relacionadas à justiça envolvendo cada uma das opções acima (manutenção, redução ou eliminação da dívida), ou mesmo de averiguar e avaliar as experiências de positivação de normas jurídicas para a efetivação da

¹⁰⁶ LIMA, Luiz Renato Regis de Oliveira; SIMONASSI, Andrei Gomes. Dinâmica não-linear e sustentabilidade da dívida pública brasileira. In: FGV EPGE - Ensaios Econômicos. Nº 587. Abril de 2015. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/413>. Acesso em 07.01.2023.

¹⁰⁷ SILVA, R. da, & GAMBOA, U. R. de. (2011). Regime fiscal e sustentabilidade da dívida pública brasileira – 1986 a 2006. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 1(1), 250-280. Disponível em <https://doi.org/10.11606/rgpp.v1i1.97833>. Acesso em 07.01.2023.

¹⁰⁸ GUNTER, B. G.; RAHMAN, J.; & SHI, H. Op. cit. p. 273.

sustentabilidade da dívida.

Fabrizio Dantas¹⁰⁹, analisando o histórico econômico, político e jurídico brasileiros, constata que, na prática, a humanidade falha miseravelmente em tentar garantir a sustentabilidade intergeracional:

(...) a gradual posituação dos direitos humanos e de suas garantias, decorrente, em larga margem, das grandes revoluções do século XVIII, foi acompanhada de uma eficácia social muito aquém da sua concepção abstrata, até mesmo no atual estágio do constitucionalismo contemporâneo. Dito de outra forma, a humanidade falha sistematicamente geração após geração em retirar de comandos abstratos de alta penetração conceitual, o substrato que permita dar ao ser humano uma existência digna. O planejamento estratégico dos direitos fundamentais, mesmo no atual estágio de globalização do direito constitucional, é falho.

A ideia aqui é de constatar que não basta as constituições preverem a existência de direitos fundamentais ou sociais para que sejam implementados – o que a história já demonstra por si só. É necessário reconhecer a necessidade de um substrato econômico possível para financiamento desses direitos, dentro da premissa fática de escassez de recursos, que é um pressuposto teórico insuperável.

Voltando ao relatório da ONU de 2005 sobre a sustentabilidade da dívida pública¹¹⁰, percebem-se alguns elementos interessante para o objeto da presente pesquisa. Dali, pode-se extrair que a sustentabilidade da dívida, para ser mensurada, deve conter alguma *data limite* (no exemplo da ONU, o relatório foi emitido em 2005 e tinha por objetivo metas a serem alcançadas em 2015). Além disso, percebe-se que é necessário elencar medidas concretas para que se possa atingir os objetivos, as quais devem variar de acordo com o tempo disponível (no relatório da ONU, a proposta foi desde cancelar ou perdoar as dívidas por completo a, em certos casos, conceder alívio menor a determinados países sem que os órgãos responsáveis pelos empréstimos fossem muito comprometidos). Em qualquer situação, veja-se que alguém sai perdendo, para que outra parte tenha algum ganho.

Em qualquer hipótese, é necessário criar critérios para *mensuração da dívida*, de modo a reputá-la como *sustentável*. Luciana Ribeiro Campos, embora se valha da expressão “sustentabilidade orçamentária”, concretiza um pouco mais ideia pelas seguintes palavras¹¹¹:

¹⁰⁹ DANTAS, Fabricio. Direito Financeiro Estratégico. Belo Horizonte, São Paulo : D’Plácido, 2022. p. 216.

¹¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: report of the Secretary-General*. A/59/2005. Nova Iorque: ONU, 2005.

¹¹¹ CAMPOS, Luciana Ribeiro. Direito Orçamentário em busca da sustentabilidade. Do planejamento à execução orçamentária. Editora Nuria Fabris. Porto Alegre/RS: 2015, p. 246.

A sustentabilidade orçamentária diz respeito ao fato que o custeio das presentes gerações não pode comprometer as futuras ou, em outras palavras: o endividamento para o futuro não pode comprometer direitos das futuras gerações. Ao estudar o tema anota CAMPOS que “As dimensões da sustentabilidade orçamentária, segundo Allen Schick, são: solvência (solvency); crescimento (growth); estabilidade (stability) e equidade (fairness). Ainda de acordo com ele, estas seriam definidas nos seguintes termos: a solvência seria a capacidade do governo pagar suas obrigações; o crescimento corresponderia à adoção de política fiscal que sustente o crescimento econômico; a estabilidade seria a capacidade do governo pagar as obrigações futuras com a tributação existente; a equidade seria a capacidade do governo pagar as obrigações presentes sem trasladar o seu custo para gerações futuras.

Nesse trecho, percebe-se a importância de concretizar o dimensionamento a sustentabilidade da dívida pública por meio de alguns critérios, com o uso, por exemplo, dos conceitos de *solvência*, *crescimento*, *estabilidade* e *equidade* (ou justiça), para averiguar se o endividamento atual compromete ou não os direitos das gerações por vir.

Em relação a esses aspectos, pode-se perceber que já existe uma preocupação parecida na União Europeia¹¹². Para garantir a estabilidade da União Econômica e Monetária, percebeu-se a necessidade de um quadro robusto para evitar, na medida possível, a insustentabilidade das finanças públicas. Entre 2011 e 2013, foram feitas reformas, considerando o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (TECG), que inclui o Pacto Orçamental, e um regulamento relativo à avaliação dos projetos de planos orçamentais nacionais.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹¹³ prevê, em diversos dispositivos, a necessidade de observância de uma política econômica e monetária comum, implicando a observância dos seguintes princípios orientadores: preços estáveis, *finanças públicas* e condições monetárias *sólidas* e *balança de pagamentos sustentável* (art. 119.3). Além disso, o TFUE contém previsão de que os Estados-Membros devem evitar “défices orçamentais excessivos” (art. 126.1), prevendo um procedimento para avaliação da sustentabilidade das finanças públicas (vertente preventiva) e, até mesmo, sanções em caso de

¹¹² PARLAMENTO EUROPEU. O quadro da UE para as políticas orçamentais. In: *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/89/o-quadro-da-ue-para-as-politicas-orcamentais>. Acesso em 07.01.2023.

¹¹³ PARLAMENTO EUROPEU. Tratado Sobre O Funcionamento Da União Europeia (versão consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 26.10.2012. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=LV>. Acesso em 07.01.2023

descumprimento dessa meta do déficit (vertente corretiva).

A *vertente preventiva* tem por objetivo assegurar finanças públicas sólidas ao longo do tempo, mediante supervisão multilateral¹¹⁴. Para tanto, faz-se necessário observar o Objetivo Orçamentário de Médio Prazo (OMP) para cada país. O OMP deve estar situado num intervalo entre -1 % do PIB e o equilíbrio ou um excedente, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias. O objetivo deve ser revisto a cada três anos ou quando forem executadas reformas estruturais importantes com impacto na situação orçamentária.

Os instrumentos centrais da vertente preventiva do PEC são os programas de estabilidade e convergência. Cada Estado-Membro da UE deve apresentar à Comissão e ao Conselho, em abril de cada ano, um programa de estabilidade (no caso dos Estados-Membros da área do euro) ou um programa de convergência (no caso dos Estados-Membros não pertencentes à área do euro).

Os programas de estabilidade têm de incluir o OMP, a trajetória de ajustamento ao OMP e uma análise, em diferentes cenários, dos efeitos na situação orçamentária de alterações nos principais pressupostos económicos subjacentes. Os cálculos devem ser feitos para os cenários orçamentários mais prováveis ou mais prudentes. O Conselho examina os programas, em especial, o progresso na consecução do OMP, e, em seguida, adota um parecer sobre os programas, no qual pode solicitar aos Estados-Membros que os ajustem. Em caso de desvios importantes da trajetória de ajustamento ao OMP, a Comissão dirige uma advertência ao Estado-Membro em causa, a qual assume a forma de uma recomendação do Conselho, solicitando os ajustes políticos necessários por parte do Estado-Membro em questão. Se os Estados-Membros da zona do euro não tomarem tais medidas de ajuste adequadas, é possível impor sanções sob a forma de um depósito remunerado no montante de 0,2 % do PIB do ano anterior, ou aplicação de multas em caso de manipulação de dados da dívida ou do déficit.

¹¹⁴ A apresentação destes próximos parágrafos foi extraída do portal “O quadro da UE para as políticas orçamentais”, que resume diversos procedimentos e informações extraídas de uma série de atos normativos da EU, como: o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de novembro de 2011 (vertente preventiva); Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011 (vertente corretiva); Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro. (PARLAMENTO EUROPEU. O quadro da UE para as políticas orçamentais. In: *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/89/o-quadro-da-ue-para-as-politicas-orcamentais>. Acesso em 07.01.2023.),

Em relação à *vertente corretiva*, o objetivo é corrigir os déficits excessivos de forma célere. O procedimento, para tanto, é desencadeado pelo *critério do déficit* (ele é excessivo se for superior ao valor de referência de 3% do PIB a preços de mercado) ou pelo *critério da dívida* (se ela é superior a 60% do PIB e o objetivo de redução da dívida em um vigésimo da dívida acima dos 60% não foi atingido nos três anos anteriores). Há, ainda, previsão de exceções a essa regra em dois casos: a previsão de um déficit superior ao valor de referência prescrito ser considerado *excepcional* (resultante de uma circunstância excepcional ou de uma recessão econômica grave etc.) ou *temporário* (quando as previsões indicarem que o déficit se situará abaixo do valor de referência, uma vez cessada a circunstância excepcional ou recessão).

O procedimento para avaliar e tomar decisões em relação ao déficit excessivo está previsto no art. 126 do TFUE. Quando um Estado-Membro não cumprir ou estiver em risco de não cumprir pelo menos um dos dois critérios, a Comissão dirige um parecer ao Estado-Membro em causa e informa o Conselho, que decide em última instância. Em sequência, adota uma recomendação dirigida ao Estado-Membro em questão, instando-o a tomar medidas eficazes para reduzir o déficit num prazo não superior a seis meses. Se verificar que essas medidas não foram tomadas, o Conselho pode tornar pública a sua recomendação; e, em caso de reiterado descumprimento, notificar o Estado-Membro para tomar medidas adequadas.

Em caso de descumprimento, em regra, a sanção corresponde a uma multa constituída por um componente fixo (0,2% do PIB) e um componente variável (até 0,5% do PIB para o conjunto das duas componentes). Além disso, pode haver sanções de depósitos não remunerados de 0,2% e uma multa de 0,2% do PIB dos anos anteriores.

Importante mencionar que, diante da recessão econômica grave criada pela crise do coronavírus, o Conselho ativou, em março de 2020, a *cláusula de derrogação geral* no âmbito do PEC, proporcionando aos Estados-Membros margem de manobra para adotarem medidas de emergência com consequências orçamentárias importantes. Essa cláusula permite que: (i) no âmbito da vertente preventiva, um Estado-Membro se desvie temporariamente da trajetória de ajuste ao objetivo orçamentário de médio prazo (OMP), desde que isso não ponha em risco a sustentabilidade orçamentária a médio prazo; ou (ii) na vertente corretiva, o Conselho pode decidir adotar uma trajetória orçamentária revista. A cláusula de derrogação geral não suspende os procedimentos do PEC, mas permite que a Comissão e o Conselho se afastem dos requisitos orçamentários que seriam normalmente aplicáveis.

Em março de 2021, a Comissão declarou que a decisão sobre a desativação ou a

continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral em 2022 deveria ser tomada no âmbito de uma avaliação global do estado da economia, com base em critérios quantitativos, sendo o principal deles o nível de PIB na UE ou na área do euro em comparação com os níveis anteriores à crise. Para a Comissão, as indicações preliminares atuais sugerem que se continue a aplicar a cláusula de derrogação de âmbito geral em 2022 e que ela seja desativada a partir de 2023.

Além dessas figuras, verifica-se também a do *Pacto Orçamental* europeu¹¹⁵, incluído no âmbito do Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (TECG), assinado em 2012 e vigente a partir de 2013. O Pacto Orçamental prevê a *regra de ouro* relativa ao equilíbrio do orçamento, com um limite mínimo de 0,5% do PIB para o déficit estrutural (se a dívida pública for inferior a 60 % do PIB, esse limite mínimo é fixado em 1 % do PIB). Como ferramenta de controle e disciplina, se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção, que compreende a obrigação de o Estado-membro aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um prazo determinado. Os signatários devem internalizar a regra no direito nacional, de preferência no nível constitucional.

Nesse contexto, Marcus Abraham¹¹⁶ observa que, de acordo com o artigo 11 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) portuguesa, o *princípio da sustentabilidade das Finanças Públicas* é “a capacidade financeira exigida a cada subsetor que compõe a administração pública de financiar todos os compromissos, já assumidos ou futuros, gerindo seus recursos com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública” (sem grifos no

¹¹⁵ Tratado Sobre Estabilidade, Coordenação e governação na União Económica e monetária entre o Reino Da Bélgica, A República Da Bulgária, O Reino Da Dinamarca, A República Federal Da Alemanha, A República Da Estónia, A Irlanda, A República Helénica, O Reino De Espanha, A República Francesa, A República Italiana, A República De Chipre, A República Da Letónia, A República Da Lituânia, O Grão-Ducado Do Luxemburgo, A Hungria, Malta, O Reino Dos Países Baixos, A República Da Áustria, A República Da Polónia, A República Portuguesa, A Roménia, A República Da Eslovénia, A República Eslovaca, A República Da Finlândia E O Reino Da Suécia; O Reino Da Bélgica, A República Da Bulgária, O Reino Da Dinamarca, A República Federal Da Alemanha, A República Da Estónia, A Irlanda, A República Helénica, O Reino De Espanha, A República Francesa, A República Italiana, A República De Chipre, A República Da Letónia, A República Da Lituânia, O Grão-Ducado Do Luxemburgo, A Hungria, Malta, O Reino Dos Países Baixos, A República Da Áustria, A República Da Polónia, A República Portuguesa, A Roménia, A República Da Eslovénia, A República Eslovaca, A República Da Finlândia E O Reino Da Suécia. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/20400/st00tscg26-pt-12.pdf>. Acesso em 07.01.2023.

¹¹⁶ ABRAHAM, Marcus. *Governança Fiscal e sustentabilidade Financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 196.

original).

Destaca¹¹⁷ que Manuel Henrique de Freitas Pereira vincula a sustentabilidade à manutenção das políticas públicas; e que Casalta Nabais enfatiza que a imposição de orçamentos equilibrados, a limitação do déficit estrutural e da dívida pública são a consagração de um quadro normativo de sustentabilidade financeira, tendo como consequência a imposição de uma dose de austeridade que se prolongará pelos anos necessários ao restabelecimento de uma situação de reequilíbrio adequada à duradoura estabilidade financeira.

Abraham¹¹⁸ destaca, ainda, especialmente com base no art. 13 da Lei de Enquadramento Orçamental Portuguesa, que a *equidade intergeracional* é também satisfeita pela *sustentabilidade das finanças públicas*, ao estabelecer um modelo de elaboração orçamentária de longo prazo, para não penalizar gerações futuras com a emissão de dívida excessiva por gerações anteriores.

O mecanismo elaborado pela União Europeia para definir, avaliar e corrigir o grau de endividamento de longo prazo dos seus Estados-Membros não é o único, mas é um bom parâmetro.

De todo modo, é importante ter em mente que há outros modelos possíveis, como o Marco de Sustentabilidade da Dívida para Países de Baixa Renda (LIC DSF) desenvolvido em conjunto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional¹¹⁹. No âmbito da OCDE, as recomendações do Conselho de Governança Orçamentária¹²⁰ dão dez diretrizes que, em tradução livre, seriam as seguintes: 1) gerenciar orçamentos dentro de limites de política fiscal claros, críveis e previsíveis; 2) alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo (no caso Brasileiro, exposto no PPA e na LDO); 3) desenhar a estrutura de orçamento de capital para atender necessidades de desenvolvimento

¹¹⁷ ABRAHAM, Marcus. Op. cit., p. 197-198.

¹¹⁸ ABRAHAM, Marcus. *Governança Fiscal e sustentabilidade Financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 196.

¹¹⁹ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>. Acesso em 07.01.2023.

¹²⁰ OCDE. Public Governance and Territorial Development Directorate. RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON BUDGETARY GOVERNANCE 18 FEBRUARY 2015. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em 07/08/2022.

de uma forma coerente e com boa relação custo-benefício; 4) garantir que os documentos e dados do orçamento sejam abertos, transparentes e acessíveis; 5) proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre escolhas orçamentárias; 6) apresentar um relatório abrangente, preciso e confiável das finanças públicas; 7) planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento; 8) garantir que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício sejam essenciais para o processo de orçamento; 9) identificar, avaliar e gerenciar com prudência a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais e, por fim, 10) promover a integridade e qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e execução orçamental através de uma garantia de qualidade rigorosa incluindo auditoria independente.

A ideia aqui não é detalhar cada um dos modelos, mas apenas demonstrar que há diversas metodologias a serem aplicadas, cada uma delas sendo útil para atingir algum objetivo de previsibilidade da trajetória da dívida no longo prazo.

Analisando especificamente o cenário brasileiro, Andrés Velasco e Frank Muci¹²¹ constatam que, dada a trajetória de crescimento relativamente fraca do Brasil e as taxas de juros historicamente altas, o país eventualmente precisará ter superávits fiscais primários ou pelo menos um saldo primário de zero para garantir a sustentabilidade da dívida, e provavelmente não pode se dar ao luxo de incorrer em grandes déficits por longos períodos de tempo.

Mais recentemente, em 2022, a ONU editou um relatório¹²² constatando o crescimento vertiginoso da dívida pública durante a crise da pandemia do coronavírus, como forma de combate aos efeitos econômicos nefastos causados pelo vírus em diversas categorias de países. A ONU chama atenção para a dificuldade dos países em manter níveis sustentáveis da dívida pública, conclamando os estados nacionais a tomarem diversas medidas para reduzir as vulnerabilidades da dívida. Dentre elas, propõe a criação de espaço fiscal através da mobilização de receitas, eficiência das despesas e melhor gestão da dívida, como, por exemplo, por meio da melhoria da progressividade dos impostos sobre a renda, ampliação das bases dos tributos sobre o consumo, uso da tecnologia para melhorar a administração tributária e, inclusive, redução das distorções decorrentes das isenções fiscais.

¹²¹ VELASCO, Andrés. O Desafio da Sustentabilidade Fiscal no Brasil. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-18, Edição Especial 2021
<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/123/97>

¹²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Financing for sustainable development report 2022 : report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development. . Nova Iorque: UN, 2022.

Nesse contexto, esta pesquisa entende que o princípio da sustentabilidade fiscal também deve orientar legisladores e gestores públicos para evitarem que despesas obrigatórias sejam criadas de modo que, acumuladas ao longo do tempo, cresçam de forma a comprometer gerações futuras a ponto de inviabilizar a manutenção da realização de direitos fundamentais. E, nesse desiderato, torna-se necessário que se criem mecanismos jurídicos que não permitam renúncias de receitas tributárias, que em alguma medida, equivalem a despesas públicas, sem a devida avaliação de custo-benefício no longo prazo.

Nesse contexto, cabe analisar como o ordenamento jurídico brasileiro tem evoluído para permitir um arcabouço jurídico que admita a averiguação de uma dívida sustentável. Assim, o objeto dos próximos tópicos será avaliar como se comportou a legislação sobre o tema.

1.4 Histórico normativo no Brasil: do equilíbrio financeiro à sustentabilidade da dívida

Mais de vinte anos antes da publicação da Constituição de 1988, foi editada a Lei nº 4.320/64, que estatuiu normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e dos entes subnacionais¹²³. Essa lei já determinava que, na programação da despesa, o Poder Executivo deveria manter, durante o exercício financeiro e na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: (...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Esse conceito se aproxima ao de equilíbrio fiscal mencionado nos tópicos anteriores.

Já em 1967, a ideia de *equilíbrio fiscal*, tal como enunciada nos tópicos anteriores, foi

¹²³ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 07.01.2023.

tratada textualmente como “equilíbrio orçamentário” no art. 66, § 3º, da Constituição Federal de 1967:

Art 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

§ 1º - O disposto neste artigo não se aplica:

a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;

b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários.

§ 2º - Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.

§ 3º - Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,

§ 4º - A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.

A Constituição Federal de 1988 não reproduziu essa regra, nem estabeleceu uma regra textualmente expressa de equilíbrio fiscal. No texto constitucional, percebe-se que a exigência de equilíbrio somente estava expressamente prevista, no texto original: no artigo 151, inciso I¹²⁴, ao estabelecer limites ao poder de tributar e ao poder de conceder benefícios fiscais da União; no artigo 161, inciso II¹²⁵, que visa à proteção dos entes subnacionais, de forma a fortalecer o federalismo fiscal; no artigo 174, §1º¹²⁶, que trata do desenvolvimento nacional e no artigo 225¹²⁷, que trata do meio-ambiente. Ao interpretar o texto desse último dispositivo, são identificados os elementos centrais da ideia de sustentabilidade: equilíbrio e futuras gerações.

Posteriormente, Emendas Constitucionais vieram a introduzir expressamente, no texto

¹²⁴ CF/88: “Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o **equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico** entre as diferentes regiões do País.”

¹²⁵ CF/88: Art. 161. Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o **equilíbrio sócio-econômico** entre Estados e entre Municípios.

¹²⁶ CF/88: “Art. 174 (...) § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

¹²⁷ CF/88: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo **para as presentes e futuras gerações.**”

constitucional, o *equilíbrio*, no artigo 23, parágrafo único¹²⁸ (EC 53/2006), que trata do desenvolvimento e do bem-estar nacional; no artigo 40, caput e §22, inciso IV¹²⁹ (EC 103/2019), que tratam do sistema previdenciário dos servidores públicos; no artigo 146-A (EC 42/2003)¹³⁰, que trata da concorrência na esfera privada; no artigo 192¹³¹ (EC40/2003) que trata do sistema financeiro nacional e do desenvolvimento do País e, por fim, no artigo 201¹³² (EC 103/2019), que aborda o regime geral de previdência social e no artigo 115, inciso I, do ADCT¹³³ (EC 113/2021).

Em matéria de Direito Financeiro, contudo, como mencionado anteriormente, a ideia de *equilíbrio fiscal* já podia ser extraída de diversos outros dispositivos constitucionais, como dos arts 164, § 2º, 165, § 8º e 167, III da CF/1988, citados por Lobo Torres, assim como do princípio da moralidade administrativa (art. 37, CF).

De forma implícita, sem que esteja claro e expresso o termo equilíbrio, o art. 167,

¹²⁸ CF/88: “Art. 23 (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

¹²⁹ CF/88: “Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (...) § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre(...) IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;”

¹³⁰ CF/88: “Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”

¹³¹ CF/88: “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”

¹³² CF/88: “Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:”

¹³³ CF/88 (ADCT): “Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;”

inciso III da CF/88 é apontado como o fundamento para a obrigação de se manter o equilíbrio fiscal¹³⁴. Esse dispositivo proíbe a realização de operação de créditos que excedam o montante das despesas de capital, com exceção das operações que forem autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e que forem aprovadas, por maioria absoluta, pelos membros do Poder Legislativo. Dessa maneira, a chamada “regra de ouro” evita a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes, em favor das despesas de capital, impulsionando a fiscalização da dívida pública sob o viés financeiro e orçamentário.

Com base nos arts. 163¹³⁵ e seguintes da Constituição, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF)¹³⁶. Logo em seu artigo 1º, parágrafo 1º consigna que *“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*

¹³⁴ CF/88: “Art. 167. São vedados: (...) III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”

¹³⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003](#))

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

a) indicadores de sua apuração; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#))

¹³⁶ BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 07.01.2023.

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.”

Vale destacar, contudo, que a “regra de ouro” (art. 167, III, CF) foi excepcionada em razão do estado de calamidade causado pela pandemia de COVID-19 por meio da Emenda do Orçamento de Guerra¹³⁷, a EC 106/2020¹³⁸, que entrou em vigor em 08/05/2020 e teve previsão de ser automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional. Posteriormente, a LRF foi emendada pela LC 173/2020, detalhando as exceções à “regra de ouro”:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

¹³⁷ BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/06/fim-de-vigencia-do-estado-de-calamidade-acaba-com-auxilios-emergenciais-e-muda-regras-fiscais-e-orcamentarias>
Acesso em 26/06/2022;

¹³⁸ EC nº 106/2020. “Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal”.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública

I - aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Mais recentemente, foi editada a Emenda Constitucional 109/2021, que teve origem numa Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2019 e aprimorou o regime, ao prever a possibilidade de afastar a “regra de ouro” durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional (art. 167-E, CF/88)¹³⁹.

Mas essa não foi a única inovação da EC 109/2021, pois por meio dela a ideia de *sustentabilidade da dívida* foi positivada. Observe-se a nova redação do inciso VIII do art. 163:

Art. 163. Lei complementar a ser elaborada disporá sobre:

(...)

VIII – sustentabilidade da dívida, especificando

- a) os indicadores de sua apuração,
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

(...)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

No texto constitucional, no art. 164-A, foi também positivada a ideia de “dívida pública em níveis sustentáveis”:

Art. 164-A. 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.

¹³⁹ CF/88: “Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do caput do art. 167 desta Constituição”

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

É interessante notar que, embora a EC 109/2021 tenha criado um regime fiscal para combate à calamidade pública, ela se originou da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 186/2019¹⁴⁰, que foi apresentada em momento anterior ao do reconhecimento do estado de calamidade sanitária decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19). Nesse contexto, é interessante analisar, ainda que brevemente, alguns pontos dessa PEC.

Analisando-se a exposição de motivos (justificação) da Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2019, verifica-se que o termo “equilíbrio”, por si e em suas variações “reequilíbrio” e “desequilíbrio”, foi mencionado seis vezes ao longo do documento; o termo “estabilidade” e sua variação “estabilização” foram repetidos por onze vezes; o termo “sustentabilidade”, por si e em suas variações “sustentável” e “sustentáveis” foi mencionado por dez vezes.

Com o Novo Regime Fiscal introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que resultou da popularmente conhecida “PEC do Teto de Gastos” (PEC 241), já haviam sido inseridas no sistema constitucional brasileiro medidas envolvendo vedações à concessão de aumentos, reajustes, vantagens e benefícios de qualquer natureza ao funcionalismo, à criação e ao provimento de cargos e empregos públicos, à criação e ao aumento de despesas obrigatórias, à criação e à expansão de programas e linhas de financiamento, à concessão e à ampliação de incentivos e benefícios tributários.

Como complemento, então, a PEC 186/2019 previu que, no âmbito da União, seria obrigatório que se adotassem as seguintes medidas quando desrespeitada a regra de ouro: (i) a vedação ao aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes; (ii) a suspensão de promoções e progressões de servidores públicos; (iii) a suspensão da destinação a que se refere o art. 239, § 1º, da Constituição Federal e, em caráter facultativo, (iv) a redução, em até 25%, da remuneração de servidores públicos, com correspondente diminuição de sua jornada de trabalho. Já no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a implementação de tais medidas dependeria de decisão do Chefe do Poder Executivo local.

¹⁴⁰ SENADO FEDERAL. (Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019 (PEC Emergencial). Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 07.01.2023.

Na proposta de emenda inicialmente apresentada, foi descrito como pano de fundo um *cenário de concessão de benefícios e incentivos tributários* pela União que, no ano de 2006, correspondiam a 2% do Produto Interno Bruto (“PIB”) e no ano da proposta, em 2019, já correspondiam a 4% do PIB. Apontado como ponto controverso foi a ausência de demonstração de eficiência ou incremento de equidade por meio de tais benefícios, ou seja, haveria falta de transparência dos indicadores de cumprimento das finalidades a que se propõem os benefícios tributários.

Na sequência, foi consignado que os benefícios tributários concedidos pela União seriam regressivos, aproveitando às classes mais ricas, em sentido totalmente diverso de programas de transferência direta à população. Por esse motivo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 e o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 teriam previsto plano de revisão de benefícios com previsão de redução desses benefícios de modo que a renúncia total de receita, no prazo de dez anos, não ultrapasse 2% do PIB¹⁴¹ e redução anual equivalente a cinco décimos por cento do PIB até 2022¹⁴².

Propondo-se a enfrentar tal problema, a sugestão, sem prejuízo da necessária reavaliação dos benefícios e incentivos vigentes à época, foi de vedar, no âmbito federal, a partir de 2026, a criação, ampliação ou renovação, no âmbito federal, de benefícios ou incentivos de natureza tributária, enquanto o montante correlato superar dois pontos percentuais do PIB.

No que diz respeito às despesas obrigatórias com servidores públicos e pensionistas, a proposta inicial foi a suspensão, por dois anos, da progressão e promoção funcional em carreira de todos os servidores públicos excetuando-se, em linhas gerais, aquelas promoções acompanhadas de alterações das atribuições. Adicionalmente, para a redução das despesas de pessoal, propôs que se permitisse a redução da jornada de trabalho em até um quarto, com redução proporcional da remuneração, a qual deveria ser feita conforme o interesse público, centrada em órgãos e funções que não comprometessem a prestação de serviço público, mas que possam, temporariamente, contribuir para a redução do elevado gasto de pessoal.

Em adição às medidas destacadas, pelo período de dois anos, para melhorar a gestão

¹⁴¹ LDO 2019: "Art. 21. (...) 2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto. "

¹⁴² PLDO 2020: "Art. 117. O Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022. "

orçamentária e financeira da União, além da redução imediata dos benefícios tributários em 10%, sugeriram-se: i) destinação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro à amortização da dívida pública, à exceção dos recursos referentes à repartição de receitas; ii) suspensão do repasse ao BNDES referente aos recursos arrecadados com o PIS/PASEP/ iii) suspensão da correção dos valores mínimos de execução referentes às emendas individuais e, por fim, iv) vedação da concessão de aumento no valor dos benefícios indenizatórios.

Por fim, ao definir a determinação e respeito à sustentabilidade da dívida, a proposta inicial foi de delegar à lei complementar o poder de dispor sobre os indicadores e níveis sustentáveis de endividamento e a trajetória de convergência da dívida a esses limites, com o estabelecimento do resultado fiscal e crescimento da despesa compatível com essa trajetória. Assim, a preocupação destacada é de cumprimento da Regra de Ouro no curto prazo e respeito ao Teto de Gastos (EC 95/2017).

A proposta previu, ainda, a utilização de parte da economia gerada com as medidas da austeridade em projetos de infraestrutura, selecionados no orçamento por meio de emendas de bancada, o que propiciaria a destinação de parte da economia alcançada com a contenção de despesas obrigatórias para investimentos.

Assim, percebe-se que o princípio da sustentabilidade da dívida pública, incorporado ao sistema constitucional brasileiro em 2021 por meio da EC 109/2021, representa a complementação do clássico princípio do equilíbrio orçamentário com o fator tempo, de modo a indicar a necessidade de se adotarem medidas legislativas e administrativas que atendam aos objetivos e valores fundamentais constitucionais, sem comprometimento injusto de gerações futuras ou sem inviabilizar a manutenção do equilíbrio perseguido em momento futuro.

1.4.1 Reflexos da EC 109/2021 na necessidade de manutenção da trajetória sustentável da dívida na LDO

Como importante meio de organização das finanças públicas, a redação originária da Constituição Federal previu três instrumentos normativos para a construção do orçamento: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ricardo Lobo Torres¹⁴³, escrevendo em 2008, enunciava que o plano plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo, e a lei de diretrizes orçamentárias é simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento. O jurista mencionava, contudo, que, no Brasil a prática legislativa posterior a 1988 demonstrava pouca utilidade da LDO para o planejamento financeiro.

Marcus Abraham¹⁴⁴, em obra de 2017, expunha que a LDO tem o seu conteúdo voltado ao planejamento operacional do governo no curto prazo, influenciando diretamente a elaboração da lei orçamentária anual.

O art. 4º da LRF¹⁴⁵ trouxe algumas inovações, dispondo, em síntese, sobre a

¹⁴³ TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., 2008, p. 79-93.

¹⁴⁴ ABRAHAM, Marcus. Op. cit., 2017.

¹⁴⁵ “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, 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.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao

necessidade de elaboração de dois anexos que devem acompanhar na LDO: o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter inclusive um “demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita”. Necessariamente, portanto, o Anexo de Metas Fiscais Deve conter informações relativas às desonerações tributárias.

No entanto, vale destacar que, dentre as diversas inovações normativas importantíssimas para a temática da sustentabilidade da dívida pública, a EC 109/2021 alterou a redação do art. 165, §2º, em relação ao foco da lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(..-)

II - as diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 2º 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, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Perceba-se que a LDO agora deverá ser pautada no sentido de garantir uma trajetória sustentável da dívida pública.

Verifica-se, entretanto, que, mesmo antes desse dispositivo vigorar, a LDO de 2021, publicada em dezembro de 2020 (Lei nº 14.116/2020), já previa, por exemplo, a obrigatoriedade de apresentação de plano de sustentabilidade econômica e financeira pelas empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social. Assim, veja-se que a preocupação e a familiaridade com a sustentabilidade já estavam trilhando caminhos importantes para a futura consolidação desse valor constitucional.

Praticamente repetindo as disposições da LDO de 2021, na LDO de 2022 (Lei nº 14.194/2021), publicada já posteriormente à EC 109/2021, é possível observar a expressa menção à sustentabilidade, porém não ainda de forma abrangente, tendente a orientar a produção de toda a lei orçamentária, mas sim de forma específica. Numa primeira ocorrência,

Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

a disciplina da sustentabilidade foi direcionada às empresas públicas e sociedades de economia mista que pretendam revisar sua classificação de dependência. O termo utilizado foi “sustentabilidade econômica e financeira”:

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas e das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

(...)

§ 2º A empresa pública ou sociedade de economia mista integrante dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social, em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, e que não tiver recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral ou que tiver apresentado superavit financeiro de receitas próprias superior ao montante de recursos recebidos ou utilizados, **poderá apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira, com vistas à revisão de sua classificação de dependência, na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal.**

Em outras ocorrências nessa mesma lei¹⁴⁶ com referências a sustentabilidade, o foco

¹⁴⁶ Art. 122. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e a geração do emprego e, respeitadas suas especificidades, as seguintes prioridades para: (...) III - o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A., o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal, estímulo à criação de empregos e à ampliação da oferta de produtos de consumo popular por meio do apoio à expansão e ao desenvolvimento das cooperativas de trabalhadores artesanais, do extrativismo sustentável, do manejo de florestas de baixo impacto e da recuperação de áreas degradadas, das atividades desenvolvidas pelos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, da agricultura de pequeno porte, dos sistemas agroecológicos, da pesca, dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e das microempresas, pequenas e médias empresas, especialmente daquelas localizadas na faixa de fronteira prioritárias definidas na PNDR, e do fomento à cultura; IV - o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o estímulo à criação e à preservação de empregos com vistas à redução das desigualdades, à proteção e à conservação do meio ambiente, ao aumento da capacidade produtiva e ao incremento da competitividade da economia brasileira, especialmente, por meio do apoio: (...) g) aos projetos destinados ao turismo e à reciclagem de resíduos sólidos com tecnologias sustentáveis; e (...) VI - o Banco da Amazônia S.A., o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Banco do Brasil S.A., a redução das desigualdades nas Regiões Norte, Nordeste, com ênfase na região do semiárido, e Centro-Oeste do país, observadas as diretrizes estabelecidas na PNDR mediante apoio a projetos para melhor aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento econômico-social sustentável e maior eficiência dos instrumentos gerenciais dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO, cujas aplicações em financiamentos rurais deverão ser destinadas preferencialmente ao financiamento da produção de alimentos básicos por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf; e VII - o Banco da Amazônia S.A., o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco do Brasil S.A., o BNDES e a Caixa Econômica Federal, o financiamento de projetos que promovam: a) modelos produtivos rurais sustentáveis associados às metas da Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida - INDC, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e a outros compromissos assumidos na política de clima, especialmente no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, que promovam a recuperação de áreas degradadas e que reduzam, de forma efetiva e significativa, a utilização de produtos agrotóxicos, desde que haja demanda habilitada; e (...) § 5º As agências financeiras oficiais de fomento deverão ainda: I - observar os

parece direcionar-se às sustentabilidades ecológica e econômicas de forma mais abrangente, e não direcionada ao orçamento ou à dívida pública. Quando trata da matéria da dívida pública no Capítulo VI (arts. 97 a 101), além de não haver expressamente o termo sustentabilidade, não há qualquer disposição que represente a realização do princípio:

CAPÍTULO VI
DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Art. 97. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar a variação acumulada—

I - (VETADO);—

I-A - do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, no período compreendido entre a data de emissão dos títulos que a compõem e o final do exercício de 2019;—e

II - do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do IBGE, a partir do exercício de 2020.

Art. 98. As despesas com o refinanciamento da dívida pública federal serão incluídas na Lei Orçamentária de 2022, nos seus anexos e nos créditos adicionais separadamente das demais despesas com o serviço da dívida, constando o refinanciamento da dívida mobiliária em programação específica.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, entende-se por refinanciamento o pagamento do principal, acrescido da atualização monetária da dívida pública federal, realizado com a receita proveniente da emissão de títulos.

Art. 99. Será consignada, na Lei Orçamentária de 2022 e nos créditos adicionais, estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal para atender, estritamente, a despesas com:

I - o refinanciamento, os juros e outros encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venham a ser de responsabilidade da União nos termos de resolução do Senado Federal;—

II - o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas no programa de desestatização;—

III - outras despesas cuja cobertura com a receita prevista no **caput** seja autorizada por lei ou medida provisória.

Art. 100. Os recursos de operações de crédito contratadas junto aos organismos multilaterais que, por sua natureza, estejam vinculados à execução de projetos com fontes orçamentárias internas deverão ser destinados à cobertura de despesas com amortização ou encargos da dívida pública federal ou à substituição de receitas de outras operações de crédito externas.

Parágrafo único. O disposto no **caput** aplica-se às operações na modalidade enfoque setorial amplo (sector wide approach) do BIRD e aos empréstimos por desempenho (performance driven loan) do BID.

Art. 101. Serão mantidas atualizadas, em sítio eletrônico, informações a respeito das emissões de títulos da dívida pública federal, compreendendo

valores, objetivo e legislação autorizativa, independentemente da finalidade e forma, incluindo emissões para fundos, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Da mesma forma, na LDO de 2023 (Lei nº 14.436/2022), praticamente foram repetidas as disposições constantes das LDO de 2021 e de 2022, sem que tenha havido expressiva diferença face às LDO's anteriores ao advento da EC 109/2021 e, portanto, antes de estar expresso no texto constitucional a necessária observância pelas leis de diretrizes orçamentárias da trajetória sustentável da dívida.

Apesar das semelhanças nos textos das LDO's de 2021, 2022 e 2023, os anexos dessas mesmas leis já demonstraram considerável diferença no foco das escolhas orçamentárias e de política fiscal. Nesse sentido, veja-se que antes do advento da EC 109/2021, a LDO de 2021 previu na estratégia de política fiscal no médio prazo que seria necessário o controle da trajetória de crescimento da dívida pública em relação ao PIB por intermédio *“do monitoramento do crescimento da despesa e do acompanhamento da arrecadação, tomando medidas tempestivas para correção de desvios e para prevenção quanto à materialização de riscos fiscais com impacto relevante no curto e médio prazo”*.

As medidas concretas elencadas como meios para atingir essa finalidade de constante equilíbrio das contas (o que se aproxima da ideia de sustentabilidade) seriam o Teto de Gastos (EC 95/2016) no médio e longo prazo e, no curto prazo, citou-se a *“Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019), focada na melhoria da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para combate a fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, e redução da judicialização e dos gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior”*.

Em proposições de cunho estrutural, fez referência à EC nº 103/2019, que aprovou a Reforma da Previdência do regime geral e do regime próprio de servidores públicos. Destacou-se que as despesas com benefícios previdenciários representam a maior parcela das despesas primárias, o que, em conjunto com o envelhecimento populacional, acabaria resultando em projeções de insustentabilidade na trajetória da dívida pública, e continuou:

A Nova Previdência e o Teto dos Gastos, aliados à austeridade na condução da política fiscal, geraram em 2019 um ambiente de menor risco fiscal, com queda dos juros de equilíbrio e expectativas de inflação ancoradas. As políticas voltadas para eliminar as fontes de má alocação de recursos na economia, por sua vez, contribuíram para aumentar a produtividade e a retomada do crescimento econômico.

Na sequência, observou-se que a pandemia relacionada ao novo coronavírus teria impactado negativamente a situação fiscal no curto prazo, por ter desequilibrado tanto as receitas quanto as despesas públicas. Nesse sentido, com o reconhecimento do estado de

calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, dispensou-se a observância da meta de resultado primário constante da Lei nº 13.898–2019 - LDO de 2020, exceção prevista no art. 65 da LRF.

Assim, “*apesar da expectativa de retomada gradual do crescimento econômico a partir de 2021, os efeitos adversos da pandemia sobre a situação fiscal se prologam, uma vez que um aumento do déficit primário no exercício financeiro de 2020 implica o aumento da dívida pública*”.

Adicionalmente, afirmou que o ritmo de atividade econômica esteve menor do que o esperado para 2020, o que teria trazido implicações negativas para a receita pública nos anos subsequentes pois o crescimento econômico nos anos seguintes passaria a se dar, em termos nominais, sobre uma base tributária menos favorável que a esperada anteriormente. Dessa forma, o impacto adverso da pandemia reforçaria “*ainda mais o compromisso do Governo Federal com objetivos de austeridade e sustentabilidade fiscal de longo prazo, tornando-se ainda mais premente avançar na agenda de reformas estruturais*”.

Em análise do Anexo IV de metas fiscais anuais da LDO de 2023/2025¹⁴⁷, consta o quanto segue *após a Reforma da Previdência, outras medidas estruturais consistentes com os objetivos de austeridade e sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo já se encontram em razoável estágio de maturação*. Dentre elas, foram destacadas a reforma tributária; a desmobilização de ativos (redução do número de empresas estatais); o aumento da liberalização comercial; e a reforma administrativa.

Segundo o mesmo Anexo, os efeitos fiscais dessas medidas seriam diretos, traduzindo-se em aumento das receitas e/ou redução de despesas e/ou redução do endividamento, ou efeitos indiretos, verificados pelo maior dinamismo da economia. Dentre as reformas com efeito direto, a reforma tributária ganha destaque. Seus objetivos são o avanço na direção de um sistema tributário mais simplificado, *neutro do ponto de vista da receita total, com menores custos de fornecimento de informações às autoridades fiscais por parte das empresas e diminuição dos litígios tributários*. Assim, a reforma busca a *eliminação das redundâncias e das ineficiências*, visando a minimizar os custos de conformidade e melhorar o ambiente de negócios.

Quanto as demais reformas, consignou-se o quanto segue:

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 14.436/2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Anexo IV

Outra reforma com impacto direto sobre as contas públicas é a reforma administrativa.

(...)

A situação fiscal atual e o cenário de contração dos gastos discricionários demandam uma revisão no funcionamento da Administração Pública. A dinâmica das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal e a forma como as carreiras estão organizadas atualmente contribuem, sobremaneira, para distorções e ineficiências na atuação do setor público.

Os modelos de aquisição de bens e contratação de serviços também devem ser revistos com o objetivo de reduzir o dispêndio com tempo e recursos e de aumentar a qualidade das compras.

A reforma administrativa pretende aprofundar a racionalização para alcançar também os equipamentos públicos presentes em todo o território nacional e eliminar sobreposições e redundâncias, notadamente aquelas existentes nas representações estaduais dos ministérios e de órgãos centrais. Pretende-se que essas iniciativas reduzam o peso do Estado sobre os cidadãos e as empresas, e que tenham como foco as políticas públicas e as relações administrativas no âmbito das diversas áreas de atuação governamental. Para isso, encontram-se em estudo medidas para desmobilização de ativos e redução do setor produtivo estatal, as quais possuem potencial de redução de custos no médio prazo.

Portanto, conforme concluído no Anexo de Metas Fiscais Anuais da LDO de 2023¹⁴⁸, toda a agenda de reformas fiscais antes mencionada, com impacto direto e indireto nas contas públicas, une-se a outras medidas econômicas, como a abertura comercial, que tem a intenção de produzir maior dinamismo na atividade econômica do País, reforçando e consolidando o quadro de austeridade e sustentabilidade fiscal pretendida, dita *essencial para a retomada da confiança, da credibilidade, do investimento e do crescimento econômico de longo prazo forte, sustentável, equilibrado e inclusivo*.

1.4.2 Sustentabilidade fiscal como norma jurídica: regra ou princípio?

Até aqui, se tratou da necessidade de sustentabilidade da dívida como um norte a ser seguido, como sistema com métricas a serem observadas, mas uma pergunta crucial ainda não foi abordada: a partir da sua positivação na Constituição Federal, a sustentabilidade da dívida, como norma jurídica, tem natureza de regra ou de princípio?

¹⁴⁸ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8919560&ts=1630378196506&disposition=inline>. Acesso em 02/01/2023.

Tudo vai depender de como se devem definir essas duas categorias.

Para Alexy¹⁴⁹, as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então deve se fazer exatamente aquilo que ela exige. Elas contêm determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Já os princípios são mandados de otimização, normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.

Para Humberto Ávila, princípio “estabelece um estado de coisas que deve ser buscado mediante a adoção de condutas que produzam efeitos que contribuam para a sua promoção gradual”¹⁵⁰.

Nesse contexto, a norma jurídica que se depreende do art. 163, VIII, da Constituição, na redação dada pela EC 109/2021, pode ser caracterizada como princípio, na medida que se determina um estado de coisas a ser alcançado (sustentabilidade da dívida), mediante a edição futura de lei complementar, especificando uma série de critérios para alcançar-se esse objetivo: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Por outro lado, na medida em que o parágrafo único do art. 163 orienta que essa lei complementar pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A da Constituição, que autoriza facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de diversas vedações (inclusive, por exemplo, da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, cf. inc. X), é possível dizer, em alguma medida, a sustentabilidade da dívida ostenta natureza de regra, pois é prevista inclusive sanção para o seu descumprimento.

Na boa doutrina de direito financeiro brasileiro, recente obra¹⁵¹ qualifica A sustentabilidade no direito financeiro como princípio constitucional, e segue:

¹⁴⁹ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 85-120.

¹⁵⁰ ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica – entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 669.

¹⁵¹ SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras. Por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte : Casa do Direito. Coleção de Direito Tributário e Financeiro, 2020, p. 902.

“Ao erigir-se **como finalidade da Constituição Financeira a preservação e a continuidade do Estado social, a sustentabilidade ganha relevo no quadro principiológico do Direito Financeiro.** Assumido o marco referencial do orçamento republicano, a ação governamental em prol do bem comum não pode ser pensada fora de uma lógica intergeracional, aplicando à coisa pública uma função social, em busca da efetivação dos direitos fundamentais

Por conseguinte, **afirma-se que a sustentabilidade econômico-financeira é norma constitucional implícita e estruturante, projetando-se na República Federativa brasileira. O significado jurídico dessa norma demanda que as presentes gerações consigam satisfazer suas necessidades coletivas sem comprometer a mesma aptidão existencial e material a ser exercitada em momento posterior pelas futuras gerações.**

Há, a propósito, referência explícita ao dever do Poder Público e de toda coletividade de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na mesma linha, **a sustentabilidade é peça central no desenvolvimento nacional**, por traduzir-se também na defesa do meio ambiente como princípio geral da ordem econômica e na realização da função social da propriedade rural (art. 186, II, CR/88)

Contudo, **não é somente no universo ecológico que a pretensão de sustentabilidade é vinculante, embora isso em nada contrarie a importância da incorporação de uma dimensão ambiental à promoção da dignidade da pessoa humana. O sistema federal concretiza-se, em grande medida, por intermédio da Constituição Financeira, delimitando-se áreas de responsabilidade e encargos aos entes federados. Exige-se, portanto, a distribuição equânime de competências legislativas, inclusive tributárias, destinações de recursos, atribuições de cada ente e a equalização das desigualdades financeiras entre os entes associados, à luz de critérios decorrentes da sustentabilidade financeira.**

No plano infraconstitucional, **sustentabilidade econômico-financeira e da equidade intergeracional são princípios regentes do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, por força do art. 10, §1º, LC 159/2017**, embora não haja explicitação dos conteúdos jurídicos desses, cabendo à dogmática jurídica perquiri-los.”

De todo modo, nada impede que a sustentabilidade da dívida ostente natureza dúplice, ora de princípio, ora de regra.

1.5 A relação entre o controle de benefícios fiscais (lado da receita) e a sustentabilidade da dívida pública (lado da despesa) no orçamento público brasileiro

Recorrendo-se a um dos glossários do Governo Federal, identifica-se que antes de definir o conceito de benefício fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional¹⁵² parte da ideia mais

¹⁵² TESOURO NACIONAL IPC 16 - Benefícios Fiscais. In: Instruções de Procedimentos Contábeis (IPCs).

abrangente de benefícios, quando consignou que:

são disposições preferenciais da legislação, que concedem benesses a certos agentes econômicos que não estão disponíveis aos demais. Os benefícios geram efeitos monetariamente quantificáveis, tanto para o ente que os concede, quanto para os agentes econômicos beneficiários. Supondo tudo o mais constante em relação às condições de outras variáveis econômicas que possam afetar a situação dos entes ou beneficiários, os efeitos dos benefícios são os seguintes:

1. Para o agente beneficiário: melhora da situação econômica na forma de:

- i) acréscimo de receita (recebem do governo uma quantia em dinheiro);
- ii) extinção de obrigação de pagamento de receita ao ente concedente; ou
- iii) diminuição de despesa (desconto no montante que pagaria em obrigações junto ao governo);

2. Para o ente concedente: piora da situação econômica na forma de:

- a) **acrécimo de despesa** ou assunção de dívidas (paga ao beneficiário uma quantia em dinheiro ou assume obrigação de pagamento); ou
- b) **diminuição de receita** (desconto no montante que receberia dos beneficiários). (grifos nossos)

Na sequência, definiu “Benefícios Fiscais” como

conjunto abrangente das disposições preferenciais da legislação que concedem vantagens a determinados agentes econômicos, que atendem algum critério específico estabelecido, que não estão disponíveis aos demais agentes que não se enquadram no referido critério. **A concessão desses benefícios, considerados de forma ampla, causa impacto nas contas públicas dos entes da Federação, seja por meio de renúncia de receitas ou de aumento de despesas ou assunção de dívidas.** Podem ser classificados como benefícios tributários, financeiros, creditícios ou outros benefícios fiscais. (grifos nossos)

Ainda, ao definir Renúncia de receitas, dispõe o quanto segue:

Renúncia de receitas: **Constitui-se no efeito concreto, monetariamente quantificável e negativo para o ente, decorrente de alguns tipos de benefícios por ele concedidos (disposições preferenciais da legislação) a um agente econômico ou ator social.** Refere-se ao efeito financeiro decorrente da concessão de benefícios tributários ou de benefícios relativos a outra natureza de receita, que impliquem em **diminuição no montante originalmente previsto** 8 IPC 16 – Benefícios Fiscais das receitas públicas relacionadas aos respectivos benefícios concedidos. As renúncias mais comumente observadas ocorrem com os tributos e transferências abrangidas pela NBC TSP 01 – Receitas de Transação sem Contraprestação. A renúncia de receita ocorre como expressão da vontade do ente público e pressupõe a presença de todos os requisitos à materialização da receita passível de renúncia. Em outras palavras, a transação “renúncia de receitas” somente se configura para receitas que preencham plenas condições de seu reconhecimento na ausência da renúncia. (grifos nossos)

Por outro lado, permeando as hipóteses legítimas de alívio tributário no âmbito

Disponível em :

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10000#:~:text=Benef%C3%ADcios%20fiscais%20%2D%20Referem%2Dse%20ao,se%20enquadram%20no%20referido%20crit%C3%A9rio. Acesso em 11/08/2022.

interno, estão os benefícios tributários em suas mais variadas formas, como, por exemplo, no âmbito federal: a anistia, a remissão, o subsídio, o crédito presumido, a isenção, a concessão de caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outras modalidades¹⁵³ na esfera estadual: ampliação do prazo de pagamento; crédito presumido; diferimento; estimativa; inexigibilidade de estorno de crédito; isenção; não incidência; redução de alíquota; redução de base de cálculo; repasse do crédito fiscal; suspensão; transferência de saldo credor acumulado; tributação sobre faturamento; tributação sobre receita; tributação sobre saída.

A LRF já previa, desde sua redação original, diretrizes gerais para a concessão de benefícios fiscais em seu artigo 14¹⁵⁴.

Ao se pronunciar sobre o referido art. 14 da LRF no julgamento da ADI 2238, o Relator Min. Alexandre de Moraes¹⁵⁵ teceu as seguintes considerações:

A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, tais despesas historicamente são aprovadas em contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

¹⁵³ Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC4200009606%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased> acesso em 11/08/2022

¹⁵⁴ LC 101/2000. “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

¹⁵⁵ STF. Plenário. ADI nº 2238. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Data de publicação DJE 15/09/2020. DJE nº 228, divulgado em 14/09/2020 Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>. Acesso em 08/01/2023

O objetivo principal do **art. 14 da LRF, de qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários**, é buscado pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e b) uma condição alternativa, secundariamente acionável, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

O mecanismo incentiva o deslocamento da decisão sobre benefícios tributários para a arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, quando o **custo-benefício** poderá ser melhor ponderado.

A implementação da condição prevista no art. 14, II, da LRF somente terá lugar quando os novos gastos tributários não puderem ter seu impacto quantificado e avaliado dentro do orçamento.

Nesse aspecto, o art. 14, II, da LRF funciona como uma cláusula de incentivo à conciliação entre as deliberações gerais do processo orçamentário e aquelas relativas à criação de novos benefícios fiscais.

O texto da CF ocupou-se explicitamente desse objetivo e exigiu lei específica para o tratamento do tema, bem como de acomodação das consequências orçamentárias geradas.

É incontestável, portanto, que a CF impõe que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras. O mandamento constitucional aponta que o processo legislativo de benefícios fiscais busque aperfeiçoamento, inclusive em legislação complementar.

Por todas essas razões, **não há como extrair qualquer indisposição entre a autonomia dos entes federativos e as medidas compensatórias de aumento de receita, previstas na parte final do art. 14, II, da LRF.**

Veja-se que, conforme observado pelo Supremo, é indispensável que se observe a obrigação de transparência e publicidade dos dados que envolvam a concessão ou renovação ou extensão de tais benefícios. Afinal, conforme definições clássicas, trata-se de tratamento diferenciado, conferindo verdadeiro privilégio a poucos em nome de um esperado resultado de bem comum coletivo, seja com a atração de investimentos, ou geração de postos formais de trabalho. Assim, esse resultado ou efeito esperado deve ser objeto de rígido controle e vigilância, com métodos de medição e parâmetros objetivos de cumprimento, tornando-se relevante a permanente aferição das metas e vantagens efetivamente produzidas pela medida no lado das receitas no Orçamento. Como bem colocado, esses benefícios representam verdadeiros gastos públicos, aproximando-se em certa medida do lado das despesas.

Com a Emenda Constitucional nº 95/2016, regra semelhante foi elevada ao nível constitucional, ao ser incluída no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

O dispositivo constitucional, inclusive, ensejou uma série de ações contra leis estaduais. Antes, como tal disposição apenas estava prevista na LRF, não era possível enfrentar via ADI as leis que a violavam. Com a constitucionalização expressa, vieram à tona,

por exemplo, a ADI 6102¹⁵⁶. No julgamento dessa ação, no voto da Min. Rosa Weber, verificamos expressa referência ao fato de que o 113 ADCT guarda estreita relação com a sustentabilidade financeira, havendo até mesmo citação ao professor SCAFF sobre o tema da sustentabilidade e equidade intergeracional:

A estimativa de impacto financeiro insere-se, assim, na exigência de sustentabilidade financeira. Como ensina Fernando Facury Scaff: “(...) 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” .

De grande valia para elucidar a questão é o específico comentário doutrinário sobre o artigo 113 do ADCT:

“(...) A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise do custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais.

(...)

Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” .

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes.

Mais recentemente, como se viu, o art. 163, inciso VIII da Constituição, previu que lei complementar ainda a ser elaborada disporá sobre a “*sustentabilidade da dívida, especificando: a) os indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.*”

Nesse contexto, o parágrafo único do art. 163 da Constituição, na redação dada pela

¹⁵⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6102/RR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de publicação DJE 10/02/2021 - Ata Nº 20/2021. DJE nº 25, divulgado em 09/02/2021

EC 109/2021, previu expressamente que essa lei complementar de que trata o inciso VIII do *caput* deste artigo poderá autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição, quais sejam:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste *caput*;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII – criação de despesa obrigatória;

VIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º desta Constituição;

IX – criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X – concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.(grifos nossos)

(...)

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Como se percebe, entre outras preocupações com o lado da despesa, o inciso X do art.

167-A trata de preocupações e providências do lado das receitas, com a pertinência de se vedar a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária quando as contas públicas representarem indício de desequilíbrio atual ou iminente.

A meta de redução dos benefícios fiscais foi ainda mais delimitada no corpo da Emenda Constitucional nº 109/2021, cujo artigo 4º previu que “*o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros*”¹⁵⁷.

Além disso, o art. 4º, § 4º¹⁵⁸, da EC 109/2021 previu que lei complementar a ser produzida deveria tratar da “*redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária*”, bem como deveria dispor sobre “*critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.*”

Apesar de tal emenda constitucional ter sido publicada em 2021, percebe-se que, em concomitância à tramitação da PEC que a precedeu, já estava sendo objeto de debate no Congresso projeto de lei com o objetivo de cumprir essas exigências: o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 41/2019¹⁵⁹, que ainda estava em tramitação até a data de fechamento

¹⁵⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 109/2021. Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

¹⁵⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 109/2021. Art. 4º § 4º Lei complementar tratará de: I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa; II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicosociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados; III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.”

¹⁵⁹ BRASIL. PLP Nº 41/2019. Ementa: Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

Explicação da Ementa:

Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para estabelecer mecanismos de aferição dos impactos causados por incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, fiscal ou patrimonial concedidas a contribuintes.

deste trabalho.

A proposição visa ao estabelecimento de mecanismos de aferição dos impactos causados por incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, fiscal ou patrimonial concedidas a contribuintes por meio de alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre as previsões da proposição inicial estão critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

Percebe-se, assim, que uma das possíveis medidas para atingir a sustentabilidade da dívida é o controle da renúncia de receitas. Em outras palavras, renúncia de receita pública (benefício fiscal) tem direta relação com dívida pública, e deve ser vista como um importante mecanismo na promoção da sustentabilidade da dívida pública. Afinal, conforme exposto por Fernando Facury Scaff¹⁶⁰, “*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*”.

É nesse sentido que o texto da LC 159/2017 (que dispõe sobre o regime de recuperação fiscal dos estados perante a União) expõe, em linhas gerais, a revisão e o controle dos benefícios tributário como pontos importantes e um dos meios pelo qual seria realizado tal princípio.

¹⁶⁰ SCAFF, Fernando Facury. Op. cit., 2014, p. 45.

2 O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2.1 Sustentabilidade da dívida no Rio de Janeiro: o cenário de caos anterior à adesão aos Regimes de Recuperação Fiscal das Leis Complementares 159/2017 e 178/2021

Como bem apontado por Andrea Siqueira Martins¹⁶¹, não bastasse a crise em geral atingindo os estados brasileiros após medidas do governo central que, para estimular crescimento do PIB, facilitou as operações de empréstimos pelos estados como uma das principais fontes de financiamento, no estado do Rio de Janeiro, os eventos esportivos do qual foi sede em 2013 (Copa das Confederações), 2014 (Copa do Mundo de Futebol FIFA) e em 2016 (Jogos Olímpicos), levaram a investimentos realizados de 2009 a 2014 que corresponderam a mais que o dobro em comparação aos anos anteriores, da mesma forma que o desempenho do índice Investimento/Receita Corrente Líquida.

Aliado a isso, a perda de royalties do petróleo tornou ainda mais evidente a preponderância dos empréstimos no financiamento do estado, em um momento em que *o aumento da Necessidade de Financiamento Bruto (NFB), desde 2012, e os déficits primários, a partir do ano seguinte, apontavam sinais de deterioração fiscal.*

Segundo o diagnóstico fiscal de 2021 do Estado do Rio de Janeiro¹⁶², teria ocorrido na década de 1990 um agravamento da situação financeira dos governos estaduais, o que teria levado a um maior protagonismo e controle por parte do Governo Federal sobre o futuro das finanças regionais quando, por meio de assunção e renegociação, houve o refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais.

Essa intervenção direta estaria consubstanciada em leis federais que possibilitaram a realização de pagamentos parcelados, assunção de dívidas, rolagem e reescalonamento da dívida externa e refinanciamento de compromissos financeiros com instituições bancárias. Essas flexibilizações teriam permitido a regularização e a quitação de passivos considerados impagáveis. A propósito, a reforma e a transformação do setor público estadual foram

¹⁶¹ MARTINS, Andrea Siqueira. O endividamento dos estados-membros em face da União – uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

¹⁶² SEFAZ/RJ. Diagnóstico da Situação Fiscal. Estado do Rio de Janeiro. Entrega 1. Julho/2021P. 80/87.

consideradas como resultado do elevado endividamento e da geração de déficits fiscais sucessivos, o que teria permitido ao Governo Federal amplas condições para exigir um ajuste fiscal.

No cenário descrito, foi editada a Lei Complementar Federal que veio a ser alcunhada de Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas e passou a constituir verdadeiro código de conduta para os gestores públicos brasileiros, objetivando aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos. A título de ilustração, as principais características dos contratos de refinanciamento assinados entre 1997 e 2000 com a União encontram-se destacadas na Figura 1, reproduzida do relatório de Diagnóstico Fiscal do RJ em julho de 2021. Nela observamos que desde o ano de 1997, quando foi assinado um refinanciamento com prazo final em 15/04/2024 no valor de R\$14.798.828,72 os valores dos refinanciamentos subsequentes foram aumentando, chegando a envolver dezenas de bilhões de reais e prazos que chegaram a quarenta anos.

Figura 1 - Tabela de refinanciamento realizado junto à União (1997-2000)

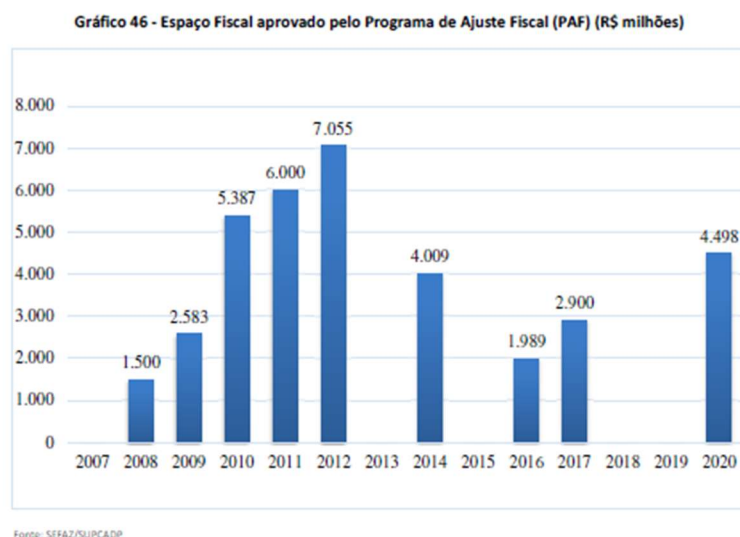
Tabela 26 - Refinanciamento realizado junto à União (1997 – 2000)

| Dívida | Data de Assinatura | Prazo Final | Prazo (anos) | Valor Contratado (R\$) |
|---|--------------------|-------------|--------------|--------------------------|
| Dívidas com a União | | | | 22.922.356.351,62 |
| Refinanciamento - DMLP - Administração Direta | 29/12/1997 | 15/04/2024 | 26,3 | 14.798.828,72 |
| Assunção da Dívida BERJ | 15/07/1998 | 15/07/2028 | 30,0 | 3.879.682.828,82 |
| Refinanciamento - Lei nº 9.496/97 | 19/10/1999 | 28/10/2039 | 40,0 | 18.536.808.271,61 |
| Refinanciamento - Lei nº 8.727/93 - CEHAB | 02/05/2000 | 01/12/2023 | 23,6 | 468.920.166,04 |
| Refinanciamento - Lei nº 8.727/93 - BANERJ | 02/05/2000 | 01/02/2016 | 15,8 | 22.146.256,43 |

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

Após os refinanciamentos realizados, consta no Diagnóstico que o Rio de Janeiro não obteve anuência da Secretaria do Tesouro Nacional para endividamento entre os anos de 2000 a 2007. Assim foi que, somente a partir de 2008, foram viabilizadas as autorizações de espaço fiscal, no total de R\$ 28,5 bilhões, em termos nominais, que teriam permitido a retomada de contratação de operações de crédito pelo Estado. A evolução do espaço fiscal aprovado para os anos de 2008 a 2016 pode ser observada na Figura 2. Nela, verifica-se que o auge de espaço fiscal foi em 2012, com mais de sete bilhões de reais, porém, nos anos que se seguiram, esse espaço foi reduzido para aproximadamente um bilhão e novecentos milhões em 2016, chegando a R\$4,5 Bi em 2020.

Figura 2 - Gráfico do Espaço Fiscal aprovado pelo programa de Ajuste Fiscal (PAF)



A partir de 2017, com a adesão ao RRF (LC 159/2017), o cumprimento de metas para o Programa de Ajuste Fiscal do Estado foi suspenso até o fim da vigência do regime. Apesar disso, e com fulcro no art. 11º da LC 159/2017, foi possível incluir novas operações de crédito no Plano de Recuperação Fiscal. Assim, o Estado previu a contratação de 6 (seis) operações durante a vigência do RRF, no montante total de R\$ 7,45 bilhões. A única operação contratada pelo Estado durante a vigência do primeiro triênio do RRF foi no valor de R\$ 2,9 bilhões, em 2017, junto ao Banco BNP Paribas S.A.

Para dar sustentação ao ciclo de grandes investimentos, no período de 2008 a 2016, de acordo com o gráfico constante da Figura 3, o Rio de Janeiro contratou 41 operações de crédito, no total de R\$ 28,25 bilhões, em termos nominais, dos quais R\$ 19,2 bilhões equivalem a 21 operações internas e R\$ 9,05 bilhões, a 20 operações externas, considerando o dólar norte-americano da data da assinatura do contrato. A operação contratada em 2017 já foi sob a égide do RRF. Após esse período, não houve novas contratações de operações de crédito.

Figura 3 – Gráfico de Contratação de Operações de Crédito



Além da União, no que se refere a operações de crédito internas, os credores do Estado do Rio de Janeiro são bancos públicos e privados, (Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Credit Suisse), e, no que tange a operações de crédito externas, organismos multilaterais, (Banco Mundial – BIRD, Banco Interamericano – BID, Corporação Andina de Fomento – CAF e Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD), conforme indica a tabela constante da Figura 4.

Figura 4 – Operações de Crédito e Credores

Tabela 27 - Operações de Crédito e Credores

| ANO | DESCRIÇÃO | INSTITUIÇÃO FINANCEIRA | VALOR CONTRATADO EM R\$* |
|------|--|------------------------|--------------------------|
| 2008 | PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES ADICIONAL - PET ADICIONAL | BIRD | 72.908.000,00 |
| | PROG. MODERNIZAÇÃO DA ADM. ESTADUAL - PMAE | BNDES | 15.027.315,87 |
| 2009 | PROG. SANEAMENTO P/TODOS I | CAIXA | 558.000.000,00 |
| | PROG. DELEGACIA LEGAL | BNDES | 157.000.000,00 |
| | PROG. EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO -PEF / (FIN. BNDES) | B. BRASIL | 61.108.000,00 |
| | PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES II - PET II | BIRD | 379.302.890,00 |
| | PROJETO RIO RURAL I | BIRD | 69.057.850,00 |
| | AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - SEAPPA / (FIN. BNDES) | B. BRASIL | 19.971.881,46 |
| | PROG. EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO II - PEF II / (FIN. BNDES) | B. BRASIL | 91.662.000,00 |
| 2010 | PROG. DE DESENVOLV. ECONÔMICO, SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE FISCAL -PRODEF/DPL I | BIRD | 874.455.000,00 |
| | PROG. DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FAZENDÁRIA-PROFAZ | BID | 35.236.313,87 |
| | PROG. MODERNIZAÇÃO DA ADM. ESTADUAL II - PMAE II | BNDES | 9.982.000,00 |
| | CONTRAPARTIDA - PAC / (FIN. BNDES) | CAIXA | 606.046.612,59 |

| | | | |
|--|--|---------------|--------------------------|
| | PROGRAMA DE RENOVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA - PRÓGESTÃO I | BIRD | 32.182.915,50 |
| 2011 | VIA LIGHT - PRÓ TRANSPORTES | CAIXA | 259.138.332,31 |
| | MARACANÃ - PROCOPA I | BNDES | 400.000.000,00 |
| | PROG. NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - PRODETUR | BID | 179.188.800,00 |
| | PROG. DE HAB. E DESENVOLV. URBANO METROPOLITANO SUSTENTÁVEL - PROHDUMS/DPL II | BIRD | 792.199.000,00 |
| 2012 | PROG. DE SAN. AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO DA BAÍA DE GUANABARA -PSAM | BID | 824.999.094,00 |
| | PROG. PRÓ CIDADES | B. BRASIL | 3.645.563.000,00 |
| | METRÔ LINHA 4 (ESTUDOS E PROJETOS) | BNDES | 157.954.512,78 |
| | PROG. SANEAMENTO P/TODOS II | CAIXA | 415.372.248,98 |
| | PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES ADICIONAL II - PET II ADICIONAL | BIRD | 1.222.800.000,00 |
| | PROGRAMA DE OBRAS EMERGENCIAIS - POE | CAF | 202.490.000,00 |
| | PROG. MELHORIAS E IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA - PROVIAS | CAF | 647.309.907,50 |
| | PROG. DE INTEGRAÇÃO E MOB. URBANA - PMU | AFD | 802.057.950,00 |
| | PROG. DE DESENVOLV. ECONÔMICO, SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE FISCAL -PRODEF II/DPL III | BIRD | 609.540.000,00 |
| | PROJETO DE REFORMA DO MARACANÃ - PROCOPA II | CAF | 252.276.406,20 |
| | PROG. OBRAS COMPL DO ARCO METROPOLITANO | CAF | 420.800.000,00 |
| | PROG. PRÓ-INVESTE / (FIN. BNDES) | B. BRASIL | 940.956.773,22 |
| 2013 | PROGRAMA COORDENADO DE INVESTIMENTOS - PROCOI | CAIXA | 1.199.871.427,00 |
| | PROG. DE INCLUSÃO SOCIAL E OPORTUNIDADES P/ JOVENS NO RJ | BID | 118.194.000,00 |
| | METRÔ - PRÓ ML 4 | BNDES | 3.031.405.000,00 |
| | PROG. PRÓ CIDADES II | B. BRASIL | 3.135.800.000,00 |
| | PROJETO RIO RURAL ADICIONAL | BIRD | 239.740.000,00 |
| 2014 | PROG. DE MELHORAMENTO DA QUALIDADE E INTEGRAÇÃO DOS TRANSP. URBANOS DE MASSA - PROMIT - DPL IV | BIRD | 1.177.600.000,00 |
| | PROGESTÃO II | BIRD | 107.299.200,00 |
| | METRÔ - PRÓ - ML 4 ADICIONAL | BNDES | 3.000.000.000,00 |
| | PROSUT | BTG PACTUAL | 450.000.000,00 |
| 2016 | PRODES | CREDIT SUISSE | 600.000.000,00 |
| | METRÔ - PRÓ - ML 4 ADICIONAL II | BNDES | 444.811.123,92 |
| 2017 | ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS DA CEDAE | BNP PARIBAS | 2.900.000.000,00 |
| TOTAL DE OPERAÇÕES CONTRATADAS EM REAIS | | | 31.159.307.555,20 |

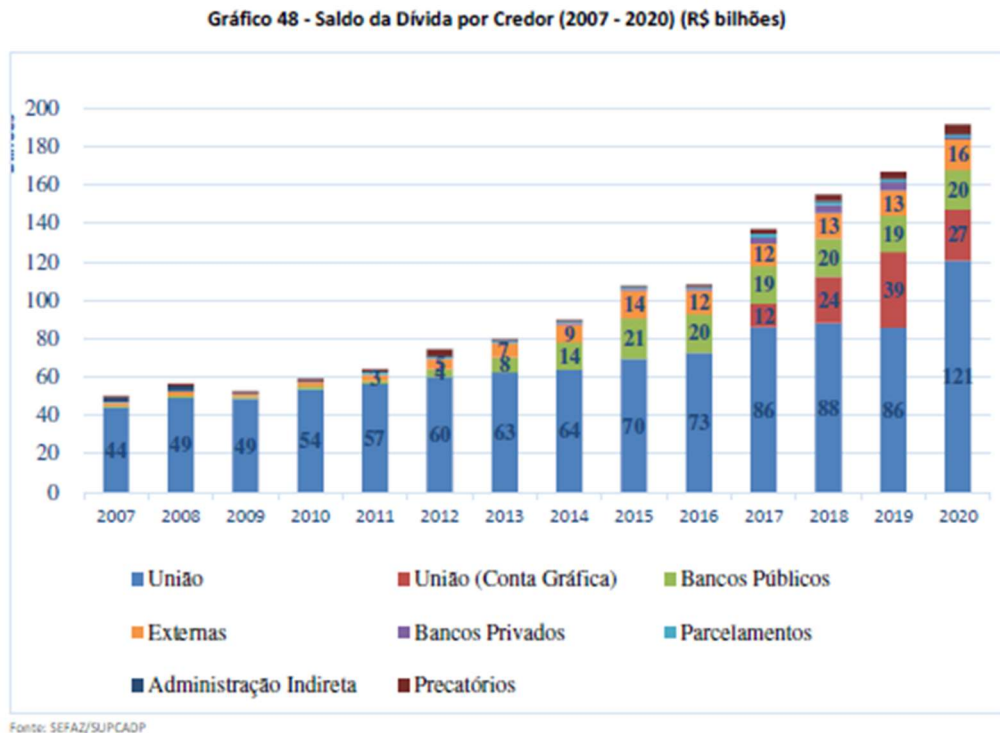
*Os contratos em dólar foram convertidos para reais com a taxa da data de assinatura.

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

No que diz respeito ao perfil da dívida, tem-se que, antes da adesão ao RRF de 2017, a dívida do Estado era de R\$113,01 bilhões, sendo R\$ 77,68 bilhões com a União, representando 69% da dívida total, e R\$ 11,74 bilhões de dívida externa, representando 10,4%. A dívida total do Estado, apurada em dezembro de 2020, apresentou estoque de R\$ 189,82 bilhões, dos quais R\$ 168,93 bilhões referem-se à dívida interna e R\$ 15,93 bilhões, à dívida externa.

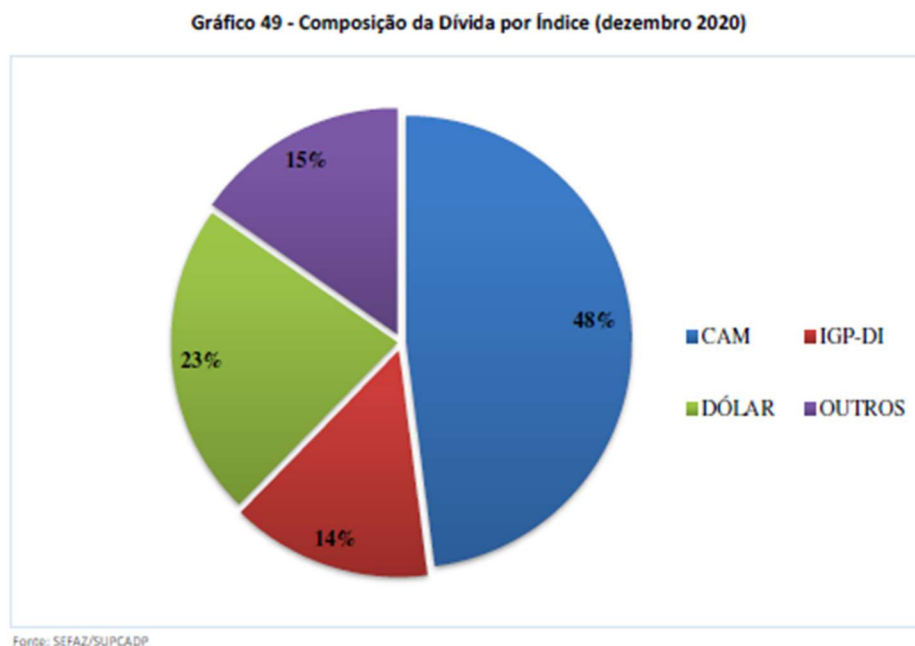
O Governo Federal ainda seria o maior credor do ERJ, com participação de 76,8% da dívida total com os seguintes contratos, quais sejam: as dívidas renegociadas no âmbito da Lei nº 9.496/97, BACEN/BANERJ — estes dois representando 60,4% da dívida total —, dívida assumida mediante a Lei nº 8.727/83, a Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP) e as Contas Gráficas do RRF — esta representando 13,9% da dívida total. As contas gráficas do RRF referem-se aos valores suspensos por força dos arts. 9º e 17º da LC nº 159/2017, conforme esquematizado na Figura 5.

Figura 5 – Gráfico de Saldo da Dívida por Credor (2007-2020)



Acrescentando ao valor total da dívida com a União, os valores referentes à dívida com os bancos federais (Banco do Brasil, Caixa e BNDES), a União se torna credora de 87,6% do total. Na Figura 6, gráfico com composição do estoque da Dívida Pública, por indexador.

Figura 6 – Composição da dívida por índice (dezembro 2020)



As dívidas vinculadas ao Coeficiente de Atualização Monetária – CAM6, definido por

meio da Lei Complementar Federal nº 148, de 25 de novembro de 2014, representavam, em dezembro de 2020, 48% no montante total da Dívida Financeira, reforçando a sensibilidade da dívida estadual à correção monetária deste indexador, conforme pode ser observado na Figura 7.

Figura 7 – Composição da dívida por faixa de taxa de juros (dezembro 2020)

Tabela 28 - Composição da Dívida por faixa de taxa de juros (dezembro 2020) (R\$ mil)

| Prefixado | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| Taxa de Juros (%) | Estoque | Estoque/ Subtotal | Estoque/ Total |
| 0 - 2 | 774.660 | 0,54% | 0,42% |
| 2,1 - 4 | 199.918 | 0,14% | 0,11% |
| 4,1 - 6 | 126.752.769 | 88,56% | 67,96% |
| acima de 6,1 | 15.396.457 | 10,76% | 8,25% |
| Subtotal | 143.123.804 | 100,00% | 76,74% |
| Pós fixado | | | |
| Taxa de Juros (%) | Estoque | Estoque/ Subtotal | Estoque/ Total |
| 0 - 2 | 10.683.366 | 24,62% | 5,73% |
| 2,1 - 4 | 9.807.069 | 22,60% | 5,26% |
| 4,1 - 6 | 20.101.634 | 46,33% | 10,78% |
| acima de 6,1 | 2.794.935 | 6,44% | 1,50% |
| Subtotal | 43.387.004 | 100,00% | 23,26% |
| Total | 186.510.808 | | 100,00% |

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

Na composição da dívida estadual, predominam os contratos firmados com taxas de juros pré-fixadas, ou seja, determinadas na data da celebração do contrato, com vigência por todo o prazo do empréstimo. Em contrapartida, a participação dos contratos firmados com taxas pós-fixadas representa 23,3% do total da dívida. Nestes contratos, a taxa de juros é periodicamente recalculada em função das cotações no mercado financeiro de empréstimo e das cotações determinadas pelo Banco Central e pelos organismos de regulação ou de fomento oficiais nos mercados financeiros.

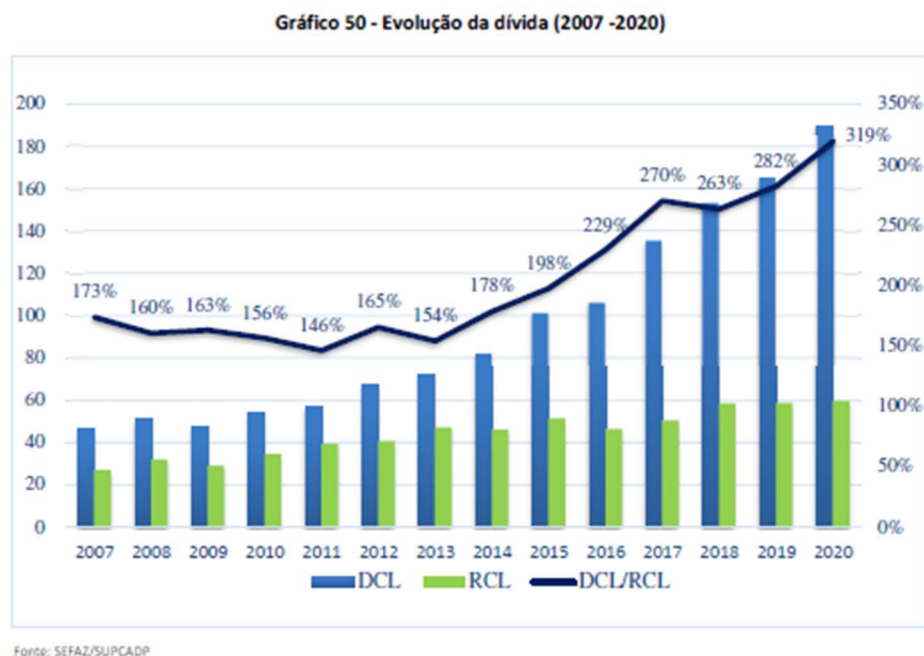
No que tange à relação da dívida consolidada líquida x receita corrente líquida, observou-se que, no período de 2007 a 2013, a trajetória da relação DCL/RCL do ERJ manteve-se equilibrada. Mesmo com o aumento do endividamento, a evolução positiva da RCL fez com que o percentual, no intervalo, atingisse o ponto mínimo de 146% no ano de 2011.

A partir de 2014, a velocidade e os efeitos da retração econômica sobre a arrecadação estadual, bem como a deterioração das variáveis macroeconômicas, alteraram a trajetória de queda da relação DLC/RCL, culminando no descumprimento do limite máximo de 200% entre DCL e RCL em 2016. No gráfico 50, observa-se que, a partir de 2014, houve desaceleração no crescimento da receita. No mesmo período, em contraponto, a evolução do estoque da dívida foi impulsionada por liberações de recursos de operações contratadas em anos pretéritos.

Em maio de 2017, a Ação Cível Originária nº 2.981 antecipou os efeitos do RRF no que tange o previsto nos arts. 9º e 17º da LC nº 159/2017. Entretanto, com a renúncia das ações na homologação do RRF, os valores que se encontravam suspensos de pagamentos por força de liminar foram recalculados pelos encargos de inadimplência. O recálculo causou um impacto de R\$ 13 bilhões a mais no saldo devedor do contrato de refinanciamento da Lei nº 9.496/1997, na posição de junho de 2016. Cabe ressaltar que a ação mais antiga que o Estado possuía liminar era datada de 2004.

A partir de setembro de 2017, com a adesão do ERJ ao RRF, da LC nº 159/2017, conforme pode ser observado na Figura 8, o estoque da dívida consolidada elevou-se ainda mais em virtude da suspensão dos pagamentos previstos nos arts. 9º e 17º da referida lei, isto é, o Estado teve suspensos os pagamentos dos dois maiores contratos junto à União, quais sejam, Contrato de Refinanciamento da Lei nº 9.496/1997 e Contrato Assunção Bacen/Banerj. Além de não ser executado, pela União, nas contragarantias dos contratos garantidos pela União, isto representa um total de 37 contratos que faz com o estoque da dívida não seja amortizado, além de ocorrer a incorporação dos juros e encargos não pagos.

Figura 8 – Evolução da dívida (2007-2020)



De acordo com o Novo RRF, tem-se que, para se configurar o desequilíbrio financeiro grave, objeto e motivo do plano de recuperação fiscal, é necessário o Estado ou o DF apresentar as seguintes situações fiscais, cumulativamente: a) a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado for menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; b) o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações for igual ou maior que 70% da

RCL; c) o valor total de obrigações for superior às disponibilidades de caixa.

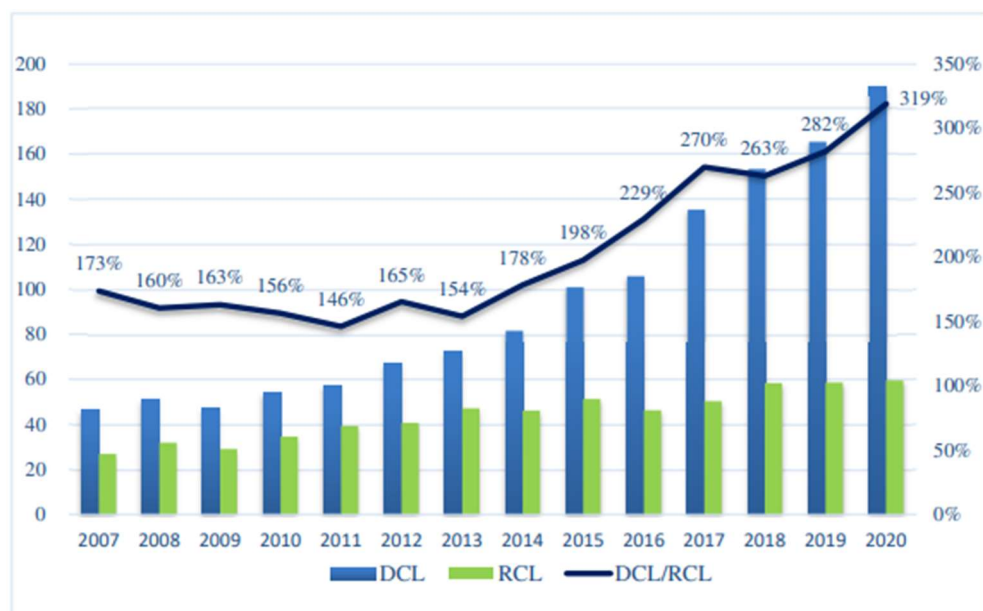
Assim, o Estado que tenha interesse em ingressar no RRF deve providenciar: I – a autorização para privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos; II – a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135/2015; III – a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano); IV – a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; V – a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar; VI – a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151/2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva; VII – a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica assegurado ao Estado a suspensão de determinadas restrições e limitações impostas pelos artigos 23, 25 e 31 da LRF, bem como acesso a instrumentos de Recuperação Fiscal, como: a) redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional por até 36 meses, e em caso de prorrogação do prazo do Regime, as reduções extraordinárias serão decrescentes até que ao final do Regime as prestações das dívidas com a União sejam pagas integralmente; b) suspensão temporária dos requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito, assim como das vedações e determinações aplicadas quando do descumprimento dos limites estabelecidos para despesas de pessoal e dívida consolidada, sendo que em relação às despesas de pessoal, o prazo para que o Estado volte a cumprir os limites legais passa a ser o do Regime de Recuperação Fiscal; c) suspensão da necessidade de comprovação, para as transferências voluntárias, de que o Estado está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, com a prestação de contas de recursos recebidos e da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União voltadas para: d.1) financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; d.2) financiamento de auditoria do sistema de

processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; d.3) financiamento dos leilões de pagamento; d.4) reestruturação de dívidas com o sistema financeiro; d.5) modernização da administração fazendária; d.6) antecipação de receita da privatização de empresas; d.7) demais finalidades previstas no Plano de Recuperação. Entretanto, o volume de operações que poderá ser contratado dessa forma será limitado pela Secretaria do Tesouro Nacional e deverá observar as Resoluções do Senado Federal que tratam da limitação da oferta de garantias por parte da União.

Afinal, a partir de setembro de 2017, com a adesão do ERJ ao RRF, da LC nº 159/2017, o estoque da dívida consolidada elevou-se ainda mais em virtude da suspensão dos pagamentos previstos nos arts. 9º e 17º da referida lei, isto é, o Estado teve suspensos os pagamentos dos dois maiores contratos junto à União, quais sejam, Contrato de Refinanciamento da Lei nº 9.496/1997 e Contrato Assunção Bacen/Banerj. Além de não ser executado, pela União, nas contragarantias dos contratos garantidos pela União, isto representa um total de 37 contratos que faz com o estoque da dívida não seja amortizado, além de ocorrer a incorporação dos juros e encargos não pagos, conforme fica claro na Figura 9.

Figura 9 – Evolução da dívida (2007-2020)



2.2 A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal aprovado pela Lei Complementar 159/2017

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar 159/2017 e modificado pela Lei Complementar 178/2021 (“Novo Regime de Recuperação Fiscal” – NRRF), tem por objetivo fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Mais especificamente, o RRF e o NRRF constituem uma estrutura legal que permite a concessão de benefícios, tais como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida, desde que o Estado pleiteante adote reformas institucionais para garantir que o equilíbrio das contas públicas seja restaurado. Entre as reformas institucionais constam, por exemplo, a necessidade de aprovação de um teto de gastos, a criação de previdência complementar e a equiparação das regras do RPPS, no que couber, às regras dos servidores da União.

Para fins de adesão ao RRF, considera-se que o desequilíbrio financeiro é grave quando: 1) a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a Dívida Consolidada ao final do último exercício; 2) quando as despesas correntes são superiores a 95% da RCL ou as despesas com pessoal ultrapassam 60% da RCL; e 3) quando o valor total de obrigações financeiras é superior ao valor das disponibilidades de caixa. O Estado que cumprir esses três requisitos de entrada poderá aderir ao RRF, usufruindo do benefício da suspensão do pagamento de suas dívidas. No entanto, caso o Estado cumpra apenas os requisitos 2 e 3, poderá aderir ao RRF sem a suspensão do pagamento da dívida.

Durante a vigência do RRF, o Estado deve respeitar um conjunto de vedações que visam a restringir a expansão das despesas e a concessão de benefícios fiscais. Ficam vedadas, por exemplo, a concessão de reajustes salariais, a realização de concursos públicos e a alteração de alíquotas que implique redução de arrecadação. Estas vedações, no entanto, não são rígidas, podendo ser flexibilizadas caso o Estado demonstre que a flexibilização não impactará o atingimento do equilíbrio fiscal.

No caso do Rio de Janeiro, o diagnóstico da situação econômico-financeira parte do reconhecimento do desequilíbrio financeiro e, segundo o foco na situação da arrecadação tributária, aponta a forte desaceleração da economia brasileira no final de 2014 que evoluiu para uma recessão em 2015 que teria afetado todos os estados da federação. Adicionalmente, a queda no preço do petróleo e os impactos da redução de investimentos nas atividades da Petrobras teriam contribuído para a redução da receita tributária.

Conforme exposto em estudo recente¹⁶³, análise realizada por Lopreato¹⁶⁴ observou

¹⁶³ DE PAIVA NAZARETH, Paula Alexandra Canas; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime

que

“teria havido um ‘certo desafogo das finanças estaduais’ entre 2003 e 2010, quando o período mais duro de ajuste do endividamento anterior havia sido superado. Diante das condições macroeconômicas favoráveis que resultaram em expansão do PIB especialmente a partir de 2006 – além da manutenção das regras institucionais estabelecidas no processo de renegociação das dívidas estaduais, na LRF e nas normas de endividamento das Resoluções 40 e 41 do Senado Federal 13 –, o aumento da arrecadação própria (especialmente do ICMS) e das transferências constitucionais, sustentou superávits primários que contribuíram para reduzir o grau de endividamento, abrindo espaço à busca de novos empréstimos. Tal situação perdurou até 2009, quando se registrou queda do PIB nacional provocado pela crise mundial de 2008, com redução generalizada dos superávits primários. Não obstante, a retomada da atividade econômica trouxe de volta a trajetória de superávits primários, que se manteve até 2012. Beneficiado pelo contexto favorável, também o RJ logrou alcançar superávits primários positivos entre 2003 e 2012 (embora decrescentes a partir de 2008), resultados que se converteram em déficits a partir de 2013.”

Após esse período de primavera das contas e do cenário macroeconômico nacional e estadual, a mudança de cenário foi brusca, “*com a crise econômica e política que se instalou no país a partir de 2014, ocasionando quedas do Produto Interno Bruto nacional (PIB) superiores a 3,5% em 2015 e 2016 (depois de dois anos de baixo crescimento), quedas dos níveis de emprego e aumento da dívida bruta, reduzindo as transferências intergovernamentais e corroendo a base tributária de estados e municípios.*”¹⁶⁵

Analisando essa nova realidade, Lopreato¹⁶⁶ observou que a deterioração fiscal que se seguiu “*trouxe sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*”

Só para se ter uma ideia, o TCE-RJ apurou “*queda real na arrecadação de 21,74% em relação a 2015, apesar do ingresso de R\$ 2,9 bilhões em 2016 provenientes de auxílio financeiro da União*”¹⁶⁷.

de Recuperação Fiscal. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 21, p. 18-53, 2021.

¹⁶⁴ LOPREATO, Francisco L. C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Texto para Discussão (Campinas), v. 338, p. 1-28, 2018 com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Programas de Reestruturação e Ajuste dos Estados).

¹⁶⁵ DE PAIVA NAZARETH, Paula Alexandra Canas; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 21, p. 18-53, 2021.

¹⁶⁶ LOPREATO, Francisco L. C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Texto para Discussão (Campinas), v. 338, p. 1-28, 2018

¹⁶⁷ TCE-RJ, Contas de Governo 2016: 26. Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

“Os destaques negativos apontados no desempenho das receitas daquele ano foram:

- Redução da arrecadação do ICMS, com quedas de 11,7% em 2016 e 5,2% em 2015, já descontada a inflação, indicando a severidade dos impactos da crise econômica sobre as finanças do Estado;
- Redução das receitas patrimoniais, cujos valores foram 34,7% inferiores, em termos reais, aos arrecadados em 2015, sobretudo por causa da mencionada queda dos royalties e PE recebidos¹⁶⁸;
- Redução da receita de operações de crédito, que somou R\$ 1,05 bilhão, queda de 79% em relação aos R\$ 5 bilhões arrecadados em 2015¹⁶⁹.”

Com essa crise pós 2014, *a política estadual de concessão de benefícios fiscais também passou a ser objeto de questionamento público e, ao relatar o resultado das ações de controle sobre o acompanhamento dos benefícios concedidos, o TCE-RJ apontou falhas na metodologia de mensuração da renúncia fiscal efetiva adotada pelo governo estadual, considerando subestimado o montante de R\$ 56,8 bilhões – total da renúncia efetiva de ICMS no período de 2007 a 2016, informado pela Secretaria de Fazenda do RJ*¹⁷⁰

Diante desse cenário caótico, tendo sido formalizada a adesão em 2017 com prazo de 36 meses, ocorreu que, em 2020, ao final desse prazo e no auge da pandemia de COVID-19, diante da pretensão da União de excluir o Estado do Regime, foi ajuizada a Ação Civil originária nº 3457, distribuída ao Relator Min. Dias Toffoli, perante o Supremo Tribunal Federal, na qual o ERJ aduziu que sua exclusão do RRF implicaria na necessidade de *“retomada dos pagamentos a serviço da dívida e a execução de garantias e contragarantias em seu desfavor, impedindo-o, em pleno período de grave crise mundial gerada pelo enfrentamento da Covid 19, o inadimplemento de obrigações essenciais, entre as quais, folha de salários do funcionalismo, duodécimos dos poderes, precatórios e serviços essenciais”*.

Narrou, ainda, o potencial abalo que se daria à já difícil situação financeira do Estado e informou que *“só a retomada dos pagamentos da dívida alcançaria o montante de 31 bilhões de reais em 2021*. Requereu, ao final, a concessão de tutela provisória de urgência para determinar à União, antes de sua anuência, a obrigação de fazer consubstanciada na

¹⁶⁸ Conforme observado por NAZARETH e ARAUJO (2021), as rendas petrolíferas já haviam caído 43,1% em 2015 por causa da queda dos preços do petróleo, apesar da alta de 6% na produção fluminense. Em 2016, mesmo com nova alta na produção, a baixa ainda maior do preço da commodity fez com que os royalties e participações especiais recebidos fossem inferiores aos recebidos em 2015.

¹⁶⁹ Conforme observado por NAZARETH e ARAUJO (2021), em 2016, o “Programa do Metrô Linha 4” respondeu por 42,5% dos recursos recebidos, seguido pelo “Programa de Implantação e Melhorias da Infraestrutura Viária – PRÓ-VIAS”, com 20% e do “Programa de Saneamento Ambiental nos Municípios do entorno da Baía de Guanabara – PSAM”, com 12%. (TCE-RJ, 2016)

¹⁷⁰ NAZARETH e ARAUJO, 2021. TCE-RJ. Contas de Governo de 2016.

manutenção do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal, com o efeito retroativo assegurado pelo TCU nos autos da Representação n. 029.151/2020-1, desde 05/09/2020, assegurados todos os direitos e obrigações a ele inerentes.

Antes mesmo de receber as razões da União, o Min. Luiz Fux (Presidente do Tribunal à época e competente para despachar casos como esse no período de recesso forense) deferiu a liminar requerida, tamanho era o caos iminente nas contas do Estado, e, após oposição de embargos de declaração pelas partes, a decisão foi complementada e instituiu a proibição de a União “[executar] garantias e contragarantias, inclusive as previstas no Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF, bem como [inscrever o] Estado do Rio de Janeiro no CAUC ou nos cadastros de inadimplentes relativamente a esses mesmos fatos e objetos”, conforme trechos a seguir reproduzidos:

“Na seara fiscal e financeira, face à conhecida situação de calamidade pela qual recentemente os Estados-membros têm passado – e, agora, agravada pela pandemia da Covid-19 –, esse espírito cooperativo deve ganhar especial aplicação prática. Nesse sentido é que foi editada, por exemplo, a Lei Complementar n. 159, de 19.05.2017,

(...)

Conforme documentação desde já trazida aos autos pela parte autora, identifica-se que os efeitos dessa exclusão unilateral significariam impacto à já abalada ordem financeira do Estado, ante à retomada de execução de medidas de bloqueio e contragarantia pela União

(...)

Ademais, como decorrência de tal postulado ético, vedam-se as condutas contraditórias (*venire contra factum proprium*), eis que o acordo gera nas partes concordantes a legítima expectativa de seu cumprimento e a confiança na manutenção das condutas exteriorizadas por seus representantes. Há que se destacar, ainda, que “no âmbito federativo, percebem-se também distorções pelas quais o sistema tributário brasileiro tem se estruturado de forma bastante centralizada no ente federal, em prejuízo aos entes federativos menores – apesar de juridicamente iguais e autônomos –, em verdadeiro desacordo às premissas constitucionais de um federalismo de cooperação” (ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 78). Dessarte, nessa análise ainda perfunctória da questão, ressoa contraditória a informada conduta da União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional e demais órgãos técnicos, em manifestar ausência de interesse discricionário na renovação da pactuação do Regime de Recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro (v.g.: Ofício SEI 321340/2020/ME), ante à expectativa inicial de que, cumpridos os compromissos de parte a parte, o referido acordo fosse renovado. Assim é que a iminente conduta informada na petição inicial de exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação Fiscal representaria não apenas a desestabilização das medidas adotadas pelo Estado para reequilibrar suas contas, mas também a potencial interrupção da prestação de serviços públicos essenciais e o pagamento de salários aos servidores ativos, inativos e pensionistas, sobretudo antes à agravada calamidade ocasionada pela pandemia de Covid-19. Não bastasse, trata-se de conduta que caminha em contramão ao que pactuado pelas partes à luz da

Lei Complementar nº 159/2017 e ao atendimento dos princípios da eticidade e da cooperação

(...)

Portanto, diante das circunstâncias extraordinárias aqui expostas, impõe-se, como medida de cautela, o deferimento do pedido de tutela provisória deduzido pelo Estado do Rio, para que se assegure, até o exame final do mérito da questão, sua continuidade no Regime de Recuperação Fiscal pactuado junto à União, garantidos todos os compromissos e benefícios dele decorrentes. Deveras, encontram-se evidentes a probabilidade do direito invocado, consubstanciada na impossibilidade de se validar a não renovação unilateral de um acordo bilateral, bem como o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, consubstanciado no concreto risco de colapso fiscal da parte autora e da noticiada iminência dos possíveis bloqueios que se seguiriam. Ex positis, em juízo de urgência, defiro a tutela provisória de urgência, nos termos do art. 13, VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, para determinar à União que mantenha o Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do que inicialmente já determinado pelo Tribunal de Contas da União, assegurados todos os direitos e obrigações a ele inerentes. Cite-se a União. Publique-se. .”

Mesmo após o deferimento da medida liminar, o Estado do Rio de Janeiro, ainda receoso quanto a eventual execução pela União de garantias, peticionou novamente nos autos da mesma ACO alegando que a omissão de autoridade federal na regulamentação da LC nº 178 (de 13/1/21) estaria impossibilitando a migração para o RRF instituído pela alteração normativa - o que, por ter sido o único ente a aderir ao RRF pela redação original da LC nº 159/17, lhe estaria impondo a retomada dos pagamentos a serviço da dívida, sendo submetido a situação fiscal mais gravosa em relação aos demais entes da Federação, agravada essa condição em razão da pandemia de Covid-19 - postulou a “ampliação dos efeitos da tutela de urgência” para determinar a “suspensão do pagamento das dívidas com a União” até que fosse editado o ato normativo correspondente.

Tal pedido igualmente foi deferido pelo Min Relator Dias Toffoli, em decisão que destacou a importância do RRF como instrumento de concretização do federalismo cooperativo, considerando, em particular, o aumento, com a pandemia de Covid-19, do comprometimento orçamentário e da crise econômica e fiscal que muitos entes da Federação vinham enfrentando. Ficou determinado assim, em sede cautelar, a suspensão da exigibilidade dos débitos do estado do Rio de Janeiro com a União até que o RRF modificado pela LC nº 178/21 fosse regulamentado.

Assim, percebe-se que tanto a adesão ao RRF quanto a adesão ao Novo RRF (conforme será detalhado no próximo tópico) estiveram fundamentadas em evidências de que as contas do Estado estavam em grave desequilíbrio, de modo que a dívida com a União, caso fosse mantida e as garantias fossem executadas, levaria este importantíssimo estado ao colapso.

2.3 A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Novo Regime de Recuperação Fiscal, aprovado pela Lei Complementar 178/2021

Antes de passar às considerações sobre a adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal pelo Estado do Rio de Janeiro, importa destacar questão relevante que diz respeito às diferenças entre um e outro. Assim, apesar de parecerem muito parecidos, o RRF e o NRRF contam com algumas novidades relevantes que merecem ser melhor exploradas. A esse respeito, veja-se a síntese abaixo:

A grande inovação do ponto de vista operacional do NRRF referente às vedações impostas no artigo 8º é a possibilidade de afastá-las, conforme inciso II do § 2º do artigo 8º da LC 159/2017 e inciso IV do artigo 5º do Decreto Federal 10.681 de 2021. O afastamento das vedações pode ocorrer no NRRF desde que previstas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) a ser elaborado pelo ente subnacional. Se na primeira versão do RRF o ERJ se utilizava do instrumento da compensação financeira a posteriori para os atos que incorreram em violação a essas vedações, no novo Regime o Estado deve ter planejamento e articulação institucionais suficientes para garantir que despesas vedadas a priori constem do seu Plano e garantam que a máquina pública tenha condições de entregar os bens e serviços necessários à população.]

Uma mudança sensível diz respeito exatamente às vedações que não foram afastadas no PRF. Enquanto no primeiro RRF o Estado poderia compensar posteriormente os gastos que o violavam, na nova versão esses gastos só poderiam ser realizados caso suas compensações fossem apresentadas e aprovadas previamente pelo Conselho de Supervisão do RRF. Sem adentrar à discussão de uma possível perda de autonomia administrativa e financeira para a realização dos ajustes na máquina pública que os gestores julguem necessárias¹¹⁴, as mudanças no instrumento normativo implicam no estabelecimento de uma governança pública capaz de planejar seus atos e indicar suas prioridades, especialmente do ponto de vista de gastos com pessoal, fruto da maioria das vedações impostas pela LC nº 159/2017.¹⁷¹

Assim, o Estado apresentou um novo Plano de Recuperação Fiscal *cujos pilares são a geração de receitas estruturantes a partir da retomada do desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro*. Como narrado por DAMACENO:

“De saída, o Diagnóstico da Situação Fiscal apresentado não se resume a analisar as contas do ano anterior como determina a LC nº 159/2017, mas

¹⁷¹ DAMACENO, Leandro Galheigo. CRISE E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 23, p. 181-212, 2022.

torna-se um verdadeiro instrumento de análise histórica das finanças públicas fluminenses.

Já em sua introdução, alega que o problema econômico e, conseqüentemente, arrecadatário continuou potencialmente mesmo com Estado tendo aderido à primeira versão do RRF. Isso teria tornado evidente a dificuldade de se lidar com uma economia carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva se nenhuma ação indutora do gasto público fosse impulsionada de forma mais efetiva. Diante da continuidade dos desafios de política fiscal e das atuais medidas legais disponíveis para administrá-lo, considera que a adesão ao NRRF é algo essencial. Nesse sentido, a prioridade para ajuste fiscal torna-se um compromisso fundamental, embora isso não signifique necessariamente tomá-lo como um pressuposto nem um fim em si mesmo. Para o Estado, uma solução rigorosa que passe pela sua recuperação fiscal envolve combiná-lo com ações que fortaleçam as funções da administração estadual somadas às políticas de emprego e da renda sob um território produtivo (Rio de Janeiro, p. 10-11, 2021).

O diagnóstico procura fazer uma ampla análise dos antecedentes das adversidades fiscais atuais do ERJ com o intuito de posicionar historicamente o seu desenvolvimento econômico. A intenção é demonstrar que qualquer que seja o desenho ou arcabouço institucional elaborado como um programa de recuperação fiscal para o Rio de Janeiro deve levar em consideração suas especificidades para o alcance de soluções duradouras. Não há como se atingir objetivos se não se sabe de onde se está partindo. Partindo desse pressuposto, o Diagnóstico aborda os antecedentes históricos da trajetória político-econômica do Estado do Rio de Janeiro que, em certa medida, colaboraram para ter se chegado à conjuntura atual.

Os antecedentes ao processo de consolidação econômica do Estado do Rio de Janeiro dentro do contexto nacional mostram como a lógica de consolidação de uma economia regional foi influenciada de maneiras distintas a partir de diferentes pontos de partida. No caso do ERJ, explicita-se como a lógica da —capitalidade¹³⁶ influenciou para que aqui não tivesse um forte processo de interiorização econômica. Mesmo que vetores de modernização em escala nacional tenham surgido e requalificado algumas parcelas do território fluminense, essas bases se mantiveram insulares, sem gerar adensamento produtivo de forma efetiva e com carências consideráveis de infraestrutura básica.”

O Pedido de adesão do ERJ ao NRRF está consubstanciado no Ofício GG nº 195/2021¹⁷² em que se demonstrou de forma objetiva que seu cenário fático denotava receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Extraiu-se do Relatório de Gestão Fiscal do Estado do Rio de Janeiro que a Receita Corrente Líquida era na ocasião (2020 – aprox. R\$59.5Bi) aproximadamente três vezes menor do que a Dívida Consolidada Líquida (2020 – aprox. R\$189.8Bi).

Com relação ao requisito da despesa, comprovou que ao confrontar as despesas e

¹⁷² https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15722

receitas correntes, verificou-se que as despesas correntes, considerando as obrigações suspensas com juros, representam aproximadamente 108% das receitas correntes aferidas no exercício de 2020, atendendo com folga ao requisito legal que era de despesas correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Atendendo também ao terceiro requisito, logrou êxito em demonstrar que o valor total de obrigações contraídas era maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

No que diz respeito às medidas de ajuste fiscal, destacando a privatização da CEDA, lembrou que em 28 de dezembro de 2020, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) o Decreto nº 47.422, que autoriza a abertura de procedimento licitatório para a concessão à iniciativa privada, por um prazo de 35 anos, da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios operados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE; tendo sido publicado o edital de licitação no dia seguinte, sob a modalidade de concorrência pública internacional pela maior oferta, tendo havido a arrematação de três dos quatro blocos (áreas geográficas da CEDAE), todo com ágio.

Quanto à realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações, apresentou o caput do artigo 3º da Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017¹⁷³ como medida suficiente para cumprir esse requisito.

Foi cumprido também o requisito de instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40¹⁷⁴ da Constituição Federal por

¹⁷³ Lei Estadual nº 7.629/2017. Art. 3º Fica autorizada a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

¹⁷⁴ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (...) § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar

meio da Lei Estadual nº 6.243, de 21 de maio de 2012, prevê: “Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil.”.

Passando às medidas de ajuste fiscal parcialmente implementadas, foram apontados: (i) a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União e (ii) a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União. Isso porque a Lei Estadual nº 2.565, de 05 de junho de 1996¹⁷⁵, revogou a lei que permitia a incorporação de funções gratificadas e cargos em comissão a que se refere o inciso IV do art. 14 do Decreto Federal nº 10.681/2021¹⁷⁶. No entanto, a indigitada lei ainda permitiu uma situação de exceção¹⁷⁷. Posteriormente, com a edição da Lei Estadual nº 3.185, de 03 de fevereiro de 1999, o art. 2º da Lei Estadual nº 2.565/1996 foi revogado, extinguindo por completo a possibilidade de incorporação de cargos e funções comissionadas entre os servidores estatutários do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, quanto aos requisitos constantes dos incisos II e IV do art. 12 do Decreto Federal nº 10.681/2021¹⁷⁸, em 26 de maio de 2017, o Estado do Rio de Janeiro publicou a Lei

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

¹⁷⁵ Lei estadual nº 2.565/1996. Art. 1º - Fica extinto, no âmbito da Administração Pública dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, o instituto da incorporação, como direito ou vantagem pessoal, de valores correspondentes a símbolos de cargos em comissão, funções gratificadas, de mandatos e equivalentes, nos termos da legislação anteriormente em vigor.

¹⁷⁶ Art. 14. O disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela revisão do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado para extinguir, no mínimo, três dos seguintes benefícios, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I: (...) IV - as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores.

¹⁷⁷ Art. 2º - Aos servidores da Administração Pública dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que, na data da publicação da presente Lei, contêm mais de 01 (um) ano de efetivo exercício de cargos em comissão, funções gratificadas, mandatos e equivalentes, é assegurada a incorporação, proporcional ao período aquisitivo de 08 (oito) anos consecutivos e 12 (doze) interpolados, dos valores a que fariam jus, como vantagem pessoal, nos termos da Legislação ora revogada, inadmitidos, porém, cômputo em dobro do referido exercício e duplicidade de incorporação, ainda que na passagem à inatividade, ficando ressalvadas, nos termos e valores da respectiva aquisição, as situações definitivamente constituídas até a data da publicação da presente Lei. Parágrafo Único - Fica assegurado o direito à revisão de vantagens decorrentes da incorporação de que trata a presente Lei, observados os critérios ora revogados, para os servidores que estiverem no exercício efetiva do cargo até a data da publicação da presente Lei

¹⁷⁸ Art. 12. O disposto no inciso II do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela inclusão, no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Estado, de pelo menos três das

Estadual nº 7.606, que altera a lei instituidora do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência) no que tange a alíquota contributiva, ajustando de 11% para 14%¹⁷⁹. Na mesma época, foi também publicada a Lei Estadual nº 7.628, de 09 de junho de 2017¹⁸⁰, que estabelece limites temporais para a concessão de pensões por morte a cônjuges ou companheiros, nos moldes da Lei Federal nº 13.135, de 17 de junho de 2015¹⁸¹.

A situação por trás da adesão ao Novo RRF é descrita pela própria Procuradoria do Estado em petição protocolizada na mesma ACO nº 3457, em 16/03/2022 mediante a qual defende a “necessidade de ampliação da tutela judicial” no contexto da sua pretensão de ingresso no RRF da LC nº 159/17, com as alterações da LC nº 178/21 e da LC nº 181/21, regulamentado pelo Decreto nº 10.681/21. Para tanto, aduziu que tomou ciência da manifestação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) contrária ao seu ingresso no “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal” e, nessa medida, da conclusão

seguintes regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos civis da União: (...) II - alíquota de contribuição não inferior à alíquota dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo RPPS não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, nos termos do disposto no art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; (...) IV - adoção da temporalidade do direito a pensão para cônjuge ou companheiro estabelecida na alínea "c" do inciso V do § 2º do art. 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991

¹⁷⁹ Lei Estadual nº 1.606/2017. Art. 1º - A Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 33 - A contribuição a que se refere o art. 14, inciso I, desta Lei será devida pelos servidores públicos estatutários, ativos e inativos, do Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações, vinculados ao plano financeiro e ao plano previdenciário, bem como pelos beneficiários de pensão por morte de servidor público estadual estatutário sob a alíquota de 14% (quatorze por cento) passando a ser arrecadada a favor do RIOPREVIDÊNCIA e a compor suas receitas.

¹⁸⁰ Lei Estadual nº 7.628/2017. Art. 18. O dependente perde a qualidade de beneficiário da pensão por morte: (...) II- no caso de cônjuge, companheira ou companheiro e parceiro homoafetivo: a) a qualquer tempo, pelo novo casamento ou união estável; b) a qualquer tempo, se comprovada simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou sua formalização com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, assegurado ao beneficiário direito ao contraditório e ampla-defesa; c) pela cessação da invalidez ou da interdição, se inválido ou interditado, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “d” e “e”; d) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado; e) transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário ao término do ano do óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável: 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade; 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade; 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade; 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;

¹⁸¹ Lei nº 13.135/2015. Art. 3º A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 215. Por morte do servidor, os dependentes, nas hipóteses legais, fazem jus à pensão a partir da data de óbito, observado o limite estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.” (NR)

pela prejudicialidade do processo administrativo (e seu não encaminhamento ao Presidente da República), por entender, com fundamento no art. 22, § 2º, do Decreto nº 10681/21, ser necessário que os pareceres da STN, da PGFN e do CSRRF convirjam na recomendação favorável ao ingresso do ente federativo no RRF para que o pedido seja encaminhado pelo Ministro da Economia ao Presidente da República para aprovação.

Nesse ponto, o Estado defendeu que “a regulamentação [...] extrapolou da dicção do próprio texto da lei”, uma vez que “[o] caput do artigo 5º da LC 159/17, com a redação conferida pela LC 178/21, refere-se somente à necessidade de manifestação favorável do Ministro de Estado da Economia”.

A fim de demonstrar o comprometimento do ente Estatal com os princípios informadores da política pública de recuperação fiscal dos entes da Federação, enumerou as exigências feitas pela PGFN e atendidas:

- “(i) Nota SEI nº 156/2022/CAP/PGACPET/PGFN-ME, referindo-se ao RPPS e ao Regime de Previdência, foi integralmente atendido;
- (ii) PARECER SEI Nº 2811/2022/ME, exigindo alienação de participação societária e integralmente atendido;
- (iii) Nota SEI nº 4/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME e Nota SEI nº 21/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME, ambos formalizando exigências a respeito de benefício fiscal e integralmente atendidos; e
- (iv) PARECER SEI Nº 2493/2022/ME, integralmente atendido, no ponto em que exigia a edição de norma própria de gestão financeira centralizada, e no ponto em que se refere a compromissos de leilões de pagamento.”

Aduziu, ainda, que subsistem apenas dois óbices formais indicados pela PGFN não atendidos pelo Estado do Rio de Janeiro, os quais, ademais, não comprometeriam a viabilidade financeira e econômica do plano de recuperação fiscal apresentado, conforme teriam se manifestaram a STN e o Conselho de Supervisão do RRF. São os óbices apontados pela PGFN: (i) não extinção dos “adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço” e (ii) obrigatoriedade de inclusão dos fundos constitucionais e legais, dos fundos especiais e das despesas de capital no cômputo da base de cálculo do teto de gastos estadual.

Na sequência, afirmou que “editou medidas efetivas de corte e redução de gastos, controlando o crescimento [...] da folha de pagamento, através da extinção definitiva do acréscimo remuneratório para novos servidores” “e [da extinção parcial] para os servidores que já integram o quadro da Administração Pública Estadual, considerando o período de aquisição e o limite de corte imposto pela própria legislação de regência”, de modo que a exigência da PGFN consiste em “ingerência do Poder Executivo local sobre projetos de lei votados na Assembleia Legislativa, para extinguir retroativamente a gratificação, sem impacto financeiro-estrutural algum no objetivo final do plano”.

Defendeu que o óbice indicado em parecer da PGFN vai de encontro ao postulado da proporcionalidade, enquanto proibição de excesso, uma vez que considera obrigatória medida mais gravosa em relação às já instituídas, sem impacto ao atingimento da finalidade do RRF, que é o equilíbrio fiscal do ente estadual, já atendido por meio de legislação que viabiliza o controle definitivo do impacto financeiro das parcelas pecuniárias pagas ao funcionalismo público.

Quanto ao segundo óbice apontado no parecer da PGFN, o Estado sustentou que decorre de interpretação que conclui que “fundos especiais dispostos na Constituição Estadual, como os destinados à preservação ambiental e desenvolvimento urbano, amparo à pesquisa do Estado, segurança pública e equalização de receitas extraordinárias e finitas das participações governamentais na indústria do petróleo (o recente fundo soberano) extrapolariam o teto previsto no art. 2º, § 1º, V, da LC 159/17”.

Nesse aspecto, o estado do Rio de Janeiro defendeu que esses fundos especiais, “ligados a finalidades específicas, jamais irão compor a conta única do tesouro, de modo que a limitação só tem como efeito inviabilizar a consecução da finalidade pública a que se destinam. E isso é, a um só tempo, desproporcional - na vertente da proibição do excesso - e ineficiente (art. 37, caput, CF)”.

No tocante à “submissão ao teto de gastos das despesas de capital (LCE 193, inciso XVI)” exigida pela PGFN, ponderou que a análise deve considerar que o estado do Rio de Janeiro “é o único ente subnacional que se submeteu às duras medidas de austeridade fiscal inerentes ao Regime de Recuperação Fiscal originário da LC 159/2017” e, nesse contexto, “sacrificou investimentos importantes que reduziram os seus gastos, mas não fomentaram a sua atividade econômica”.

Defende, assim, que a análise do seu plano de recuperação fiscal deve comportar temperamentos, considerada a necessidade de fomento, pelo poder público, da atividade econômica, a fim de gerar empregos e receitas de tributos, bem como alcançar a austeridade visada pela política pública.

Aduziu, por fim, que “a exigência unilateral por parte da União Federal de que o Estado do Rio de Janeiro aderisse a aditivo contratual de repactuação da dívida fundada a partir da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, sob pena de imediata execução de garantias e contragarantias”, no contexto do “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal” instituído pela LC nº 159/17, com as modificações da LC nº 178/21, “está em desacordo com a jurisprudência do STF no sentido da inconstitucionalidade de imposição de desistência e renúncias em ações judiciais promovidas por entes subnacionais”

para adesão programas federativos promovidos pela União. Como reforço de tese, indica decisões do STF nas seguintes ações: ACO 2805, ACO 2810, ACO 3089 e ACO 3085.

O Estado defendeu, assim, que, uma vez que a STN e o Conselho de Supervisão do RRF procederam a uma análise da viabilidade e da suficiência das medidas propostas no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) fluminense para atingimento do equilíbrio fiscal do ente, seria

“[dever do] Ministro de Estado da Economia, no exercício do juízo de discricionariedade técnica que lhe conferiu o caput do artigo 5º da LC 178/21, desconsiderar a necessidade de adequação literal da legislação estadual ao paradigma legal da LC 159/17, imposta pela PGFN como providência imprescindível ao ingresso e permanência do Estado no Novo Regime de Recuperação Fiscal.”

Requeru, então, que fosse deferida providência cautelar e, ao final, julgado o mérito do pedido para afastar “cada um dos óbices formais apontados no parecer da d. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, determinando-se que o Ministério da Fazenda e a Presidência da República se abstivessem de indeferir o pedido de homologação por algum deles, e, assim, não havendo outro óbice, impondo-lhes o dever de homologar o respectivo Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.”

2.3 Revisão de benefícios fiscais no âmbito do RRF do Estado do Rio de Janeiro

Conforme exposto, o cenário de crise que se deflagrou em âmbito estadual e nacional a partir de 2013 passou a despertar a desconfiança pública sobre os critérios para concessão de benefícios fiscais a empresas pelo Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, NAZARETH e ARAUJO observam que

as auditorias realizadas pelo TCE-RJ entre 2014 e 2020 demonstraram que a política de concessão de benefícios fiscais do RJ apresentava graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultado, destacando-se a ausência de transparência do processo decisório de concessão de incentivos fiscais; concessão de incentivos fiscais sem relação com os objetivos econômicos que os legitimariam; a inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais; a fruição irregular de benefícios por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação estabelecidas nos Termos de Acordo celebrados; e atos de adesão a benefícios fiscais concedidos por outra unidade da mesma região

(autorizados pelo Convênio ICMS 190/17) sem indicar a que atos estão aderindo e sem se ater aos benefícios especificados¹⁸².

Ainda, como identificado pelo TCE-RJ nas contas estaduais de 2016,

Diversas inconsistências de controle também foram identificadas em auditorias realizadas pelo Tribunal que colocaram em xeque, além do próprio custo, também os benefícios desta política para a sociedade, destacando-se a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários; fruição irregular de benefícios fiscais e ilegalidade em atos de concessão de benefícios fiscais; inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos (metas de geração de empregos e arrecadação); além da ausência de transparência no processo decisório de concessão de benefícios fiscais.¹⁸³

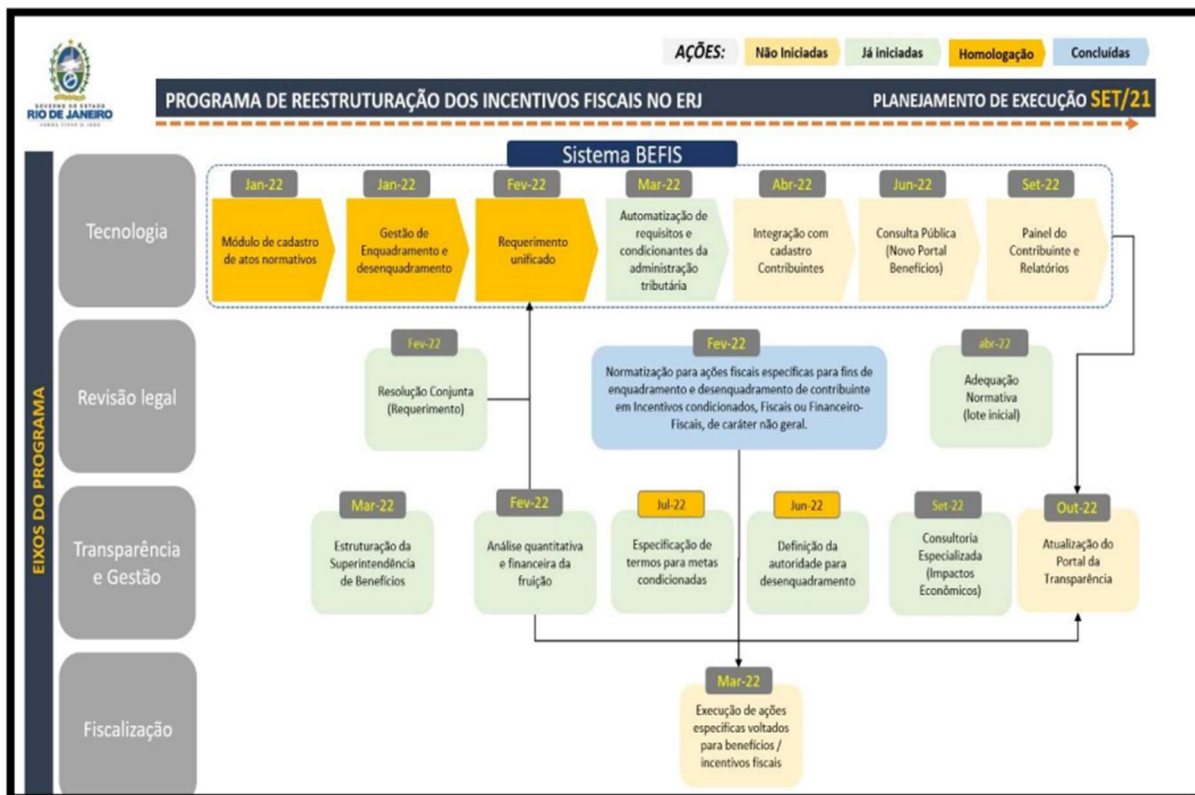
Já na vigência do Plano de Recuperação Fiscal, ao definir as principais medidas que estão sendo adotadas pela Secretaria de Estado de Fazenda no que tange à análise e revisão de benefícios fiscais, a SEFAZ/RJ elencou os aspectos normativos de renúncia fiscal (benefícios e incentivos fiscais) e passou a destacar as medidas previstas na Lei 8.445/19 e no Decreto 47.201/20, que operaram a regulamentação da concessão, ampliação e renovação dos incentivos fiscais condicionados e de incentivos financeiros-fiscais condicionados relativos ao ICMS no Estado do Rio de Janeiro. Por fim, apresentou um rascunho do “mapa de entregas” do Estado nesse aspecto.¹⁸⁴

Para concretizar o planejamento do Estado, foi apresentado o esquema com cronograma de atividades relacionadas a tecnologia, revisão legal, transparência e gestão e fiscalização, de modo que a meta seria chegar em março de 2022 com a execução de ações específicas voltadas para benefícios/incentivos fiscais, conforme a seguir reproduzido:

¹⁸² Processos TCE-RJ nºs 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753- 5/20, referentes a diversas auditorias governamentais realizadas. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

¹⁸³ NAZARETH e ARAUJO (2021) TCE-RJ, Contas de Governo de 2016

¹⁸⁴ NOTA TÉCNICA SUBGERAL/ ASSGEPR N° 04 Rio de Janeiro, 07 de Fevereiro de 2022. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15742 acesso em 06/01/2023



Apesar de não serem classificados como despesas, os benefícios fiscais geram efeitos semelhantes a elas, conforme definição do próprio Tesouro Nacional:

Os denominados Gastos Tributários correspondem, de fato, aos benefícios tributários acima descritos, que causam potencial ou efetiva redução da arrecadação de receita tributária como consequência da concessão de benefícios tributários, implicando tratamento diferenciado a determinados contribuintes. Os gastos tributários não são despesas executadas por meio do orçamento público (gastos diretos), porém possuem objetivos econômicos e sociais similares aos destas, ou seja, possuem uma lógica orçamentária associada e são passíveis de serem substituídos por gastos diretos. São, portanto, considerados gastos indiretos, pois, na verdade, teriam efeito semelhante a uma despesa, embora se trate de uma diminuição potencial ou concreta da receita¹⁸⁵

Ricardo Lobo Torres¹⁸⁶ alinha-se a essa ideia:

Equivalente a gasto tributário, tax expenditure, entrou na linguagem orçamentária americana nas últimas décadas e adquiriu dimensão universal pelos trabalhos de Surrey. Gastos tributários ou renúncias de receita são mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.) que produzem os mesmos resultados

¹⁸⁵ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10000 acesso em 06/01/2023

¹⁸⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2013.

econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de imposto etc).

Em nossa Constituição a possibilidade de os benefícios fiscais influenciarem na despesa pública fica evidente no art. 165, §6º, conforme abaixo:

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ainda, o art. 113 dos ADCT prevê que

“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”

Na LRF, o art. 14 também induz a essa interpretação:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A respeito dessas disposições contidas nos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, a Relatora Ministra Rosa Weber consignou em seu voto no processo de ADI nº 6102/PR¹⁸⁷ o quanto já foi mencionado no item 1.5 deste trabalho.

Assim, fica claro que se a estabilidade da relação dívida/PIB é uma condição suficiente para garantir a sustentabilidade da dívida pública¹⁸⁸, a concessão de benefícios fiscais, ao reduzir imediatamente a receita pública, impactam no plano geral da sustentabilidade da dívida. Afinal, a sustentabilidade está “associada à capacidade ou disposição de um governo de honrar seus compromissos, considerando que um governo tem um horizonte de tempo infinito para fazê-lo”¹⁸⁹.

Seguindo para a análise da legislação no âmbito estadual, segundo o Decreto 47.201, de 07 de agosto de 2020, que regulamenta a Lei 8.445, de 03 de julho de 2019:

¹⁸⁷ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6102/RR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de publicação DJE 10/02/2021 - Ata Nº 20/2021. DJE nº 25, divulgado em 09/02/2021

¹⁸⁸ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4718

¹⁸⁹ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4718

Art. 1º - A concessão, a ampliação e a renovação de incentivos fiscais condicionados e de incentivos financeiro-fiscais condicionados, relativos ao ICMS, deverão ser acompanhadas de metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho, nos termos definidos neste Decreto.

No inciso X do referido Decreto, o legislador traça o significado de metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho, que representa os resultados em termos de arrecadação a serem alcançados por meio da concessão e/ou ampliação de incentivos fiscais condicionados e de incentivo financeiro-fiscais condicionados.

O Decreto 47.201, de 2020, conceitua incentivos fiscais condicionados e incentivos financeiro-fiscais condicionados:

I - incentivos fiscais condicionados: regimes diferenciados de tributação que impliquem desoneração relativa ao ICMS, e que envolvam a fixação de contrapartidas onerosas por parte da empresa beneficiária;

II - incentivos financeiro-fiscais condicionados: subsídios que decorrem de programas oficiais de crédito concedidos a taxas de juros inferiores ao custo de captação do governo e que são operacionalizados por meio de fundos ou programas, e que envolvam a fixação de contrapartidas onerosas por parte da empresa beneficiária;

III - enquadramento: decisão em processo administrativo que constitui o direito do contribuinte de fruir de incentivos fiscais ou de incentivos financeiro-fiscais condicionados;

IV - desenquadramento: decisão em processo administrativo que cassa o direito do contribuinte de fruir de incentivos fiscais ou de incentivos financeiro-fiscais condicionados; A partir do advento da LRF, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis. São pressupostos para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, caput e incisos I e II):

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes;

b) atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO;

d) adoção de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Importante esclarecer que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

A criação do Sistema de Benefícios Fiscais envolve uma série de etapas de acordo com os eixos específicos do programa, que envolve: tecnologia, revisão normativa e legal, transparência e gestão e fiscalização.

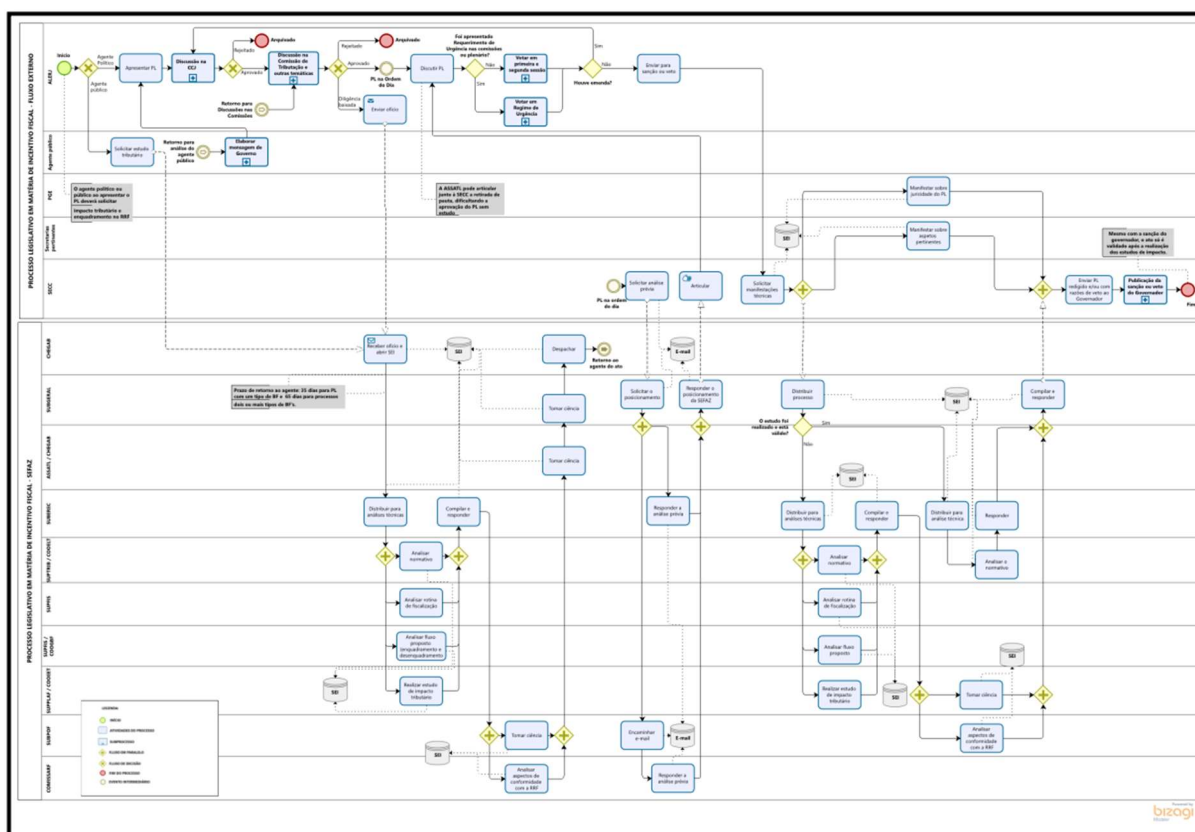
Naquele programa foi estabelecido, entre outros objetivos, a reestruturação da área de estudos econômicos e tributários, em que foi estabelecido que todo o incentivo/benefício concedido seria acompanhado da confecção de um estudo de impacto, segundo os critérios estabelecidos na LRF, além da padronização das normas e da necessidade de contratação de

consultoria especializada.

Como apontado na referida nota técnica:

A criação do Sistema de Benefícios Fiscais envolve uma série de etapas de acordo com os eixos específicos do programa, que envolve: tecnologia, revisão normativa e legal, transparência e gestão e fiscalização. Naquele programa foi estabelecido, entre outros objetivos, a reestruturação da área de estudos econômicos e tributários, onde foi estabelecido que todo o incentivo/benefício concedido seria acompanhado da confecção de um estudo de impacto, segundo os critérios estabelecidos na LRF, além da padronização das normas e da necessidade de contratação de consultoria especializada com o objetivo de avançar na regulamentação das atribuições determinadas pela Lei 8.445/19

Não obstante, foi elaborado o Procedimento Administrativo Tributário – PAT, com o objetivo de padronizar os procedimentos administrativos tributários no que se refere ao processo legislativo em matéria de Incentivos Fiscais. Esse procedimento pode ser visto no esquema abaixo:



Já em janeiro de 2022, considerando o determinado no artigo 1º-A, da Lei Estadual 8.445, de 03 de julho de 2019, a Subsecretaria Geral de Fazenda solicitou à Subsecretaria de Receita, providências em relação à elaboração de Relatório da Avaliação dos Benefícios/Incentivos Fiscais vigentes, por Tipo de Benefício/Incentivo Fiscal, contendo os seguintes critérios: I- Legislação e sua adequação ao Confaz (nº do Convênio); II- Aumento

da Arrecadação (Valor apurado pela diferença do arrecadado entre 2021 e 2020); III- O valor da renúncia total (indicada no Dashboard, através das informações prestadas pelos contribuintes via entrega da EFD ICMS/IPI), IV- outras informações que julgar necessárias.

Em fevereiro de 2022, foi levada a cabo a normatização para ações fiscais específicas para fins de enquadramento e desenquadramento de contribuinte em incentivos condicionados, fiscais ou financeiros-fiscais, de caráter não geral, através de uma atualização da Portaria SUFIS Nº 1.414 de 05 de outubro de 2020, através da nova Portaria SAF Nº 296 de 03 de fevereiro de 2022.

Nesse contexto, retomando as exigências da LC 159/2017 e LC 178/2021, tem-se que dentre as vedações impostas ao estado na adesão ao regime está a *concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2o do art. 155 da Constituição Federal*¹⁹⁰. Referida redução foi reportada como cumprida pelo Estado por meio do Fundo Orçamentário Temporário (“FOT”), substituto do FEEF (Lei Estadual nº 7.428/2016), instituído pela Lei Estadual nº 8.645/2019, a qual prevê que a fruição de incentivos fiscais e de incentivos financeiro-fiscais fica condicionada ao depósito no FOT de percentual de 10% (dez por cento), aplicado sobre a diferença entre o valor do imposto calculado com e sem a utilização de benefícios ou incentivos fiscais concedidos à empresa contribuinte do ICMS, já considerada, no aludido percentual, a base de cálculo para o repasse constitucional para os municípios.

O valor desse depósito é excluído do repasse constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) dos municípios e o adicional do ICMS inerente ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Social – FECP e está previsto que os recursos auferidos pelo FOT serão destinados ao equilíbrio fiscal do Estado.

As receitas de tal fundo são o depósito, nos termos e nos limites do Convênio CONFAZ nº 42, de 2016, as dotações orçamentárias; os rendimentos de aplicações financeiras de seus recursos e outras receitas que lhe venham a ser legalmente destinadas. De todo modo, importa destacar que as leis instituidoras desses fundos foram enfrentadas por ação direta de inconstitucionalidade perante o STF. Trata-se das ADI nº 5.635 e nº 7.162,

¹⁹⁰ Disponível em:

http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afzLoop=55644270966360809&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=16ltw56ifi_63. Acesso em 11/08/2022

relatadas pelo Ministro Roberto Barroso e Ministro André Mendonça, respectivamente e que ainda estão pendentes de decisão de mérito. Na primeira delas, na parte das razões da Confederação Nacional da Indústria – CNI, parte autora, em sua petição inicial, aduz o quanto segue que haveria inconstitucionalidade formal pois teria sido instituída nova espécie tributária, o que seria competência exclusiva da União com reserva de Lei Complementar, por força dos artigos 146, III, 148, 149 e 154, todos da CF/88, além de ter suposta invasão de competência da União e utilização de instrumento normativo equivocado para instaurar o que chamou de “empréstimo compulsório estadual”. Não apenas isso, alegou também haver violação à anterioridade prevista no artigo 150, inciso III, alíneas “b” e “c” da CF/88 e fraude à Constituição por vislumbrar vinculação de receita tributária a fundo e driblar a repartição tributária do ICMS aos municípios, sustentando afronta aos artigos 158, IV e 167, IV, todos da CF/88.

Para além dessas violações aduziu haver direito adquirido, tal como decidido pelo STF e sumulado no verbete 544, pelo que a instituição do FOT da forma como foi feita violaria a segurança jurídica garantida pelo art. 5º, inciso XXXIV, da CF/88.

Como causas de inconstitucionalidade material, levantou o argumento de ausência de proporcionalidade e razoabilidade em virtude da alegada intervenção desproporcional e desarrazoada na esfera patrimonial, protestando pela necessária preservação da segurança jurídica, conforme previsto no artigo 5º, LIV, da CF/88.

Ao final, pediu pelo reconhecimento de inconstitucionalidade pro arrastamento do Decreto nº 45.810/2016, que apresentaria *“inquestionável relação de conexão e de interdependência com os dispositivos da Lei impugnada normativo, por intermédio dos arts. 2º, 4º e 5º da Lei estadual nº 7.428 declarados inconstitucionais”*.

O Ministério Público exarou parecer pelo conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade da Cláusula Segunda do Convênio CONFAZ 42/2016, com modulação de efeitos, e do complexo normativo fluminense que trata do FEEF e do FOT. Ainda não há nos autos decisão definitiva, mas pela presunção de legitimidade dos atos, a instituição dos fundos atende aos requisitos legais para a manutenção do Estado no Regime de Recuperação Fiscal, conforme acima descrito.

3 REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Nas últimas principais leis complementares tratando de regime de recuperação fiscal dos estados, a LC 156/2017 e a LC 178/2021, tem-se que na primeira delas estão expressos os princípios da sustentabilidade econômico-financeira e da equidade intergeracional¹⁹¹, e a segunda delas, que promoveu alterações na primeira, optou por dar expressão à transparência fiscal e ao equilíbrio fiscal ao estabelecer o programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Mais uma vez, percebe-se o uso do termo “econômico-financeira” sem que se defina o que ele significa ou qual seu alcance e suas implicações práticas. Veja-se, portanto, que o foco da sustentabilidade econômico-financeira é garantir justamente uma boa relação de custo-benefício e de satisfação de obrigações contratuais, pelo que esse termo se aproxima de nossa definição de sustentabilidade da dívida pública (item 1.3.4 deste trabalho).

A regulamentação da referida Lei Complementar do RRF foi feita pelos Decretos nºs 9.109/2017, revogado pelo Decreto nº 10.681/2021 e 9.112/2017 e complementada pela Portaria MF nº 377/2017 (regulamenta a forma de verificação dos requisitos de habilitação ao Regime de Recuperação Fiscal), pela Portaria MF nº 379/2017 (regulamenta os procedimentos para as renegociações de dívidas) e pela Portaria MF nº 526/2017 (regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 159/2017 e do Decreto nº 9.109/ 2017, referentes à avaliação de empresas a serem privatizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal), que, em conjunto, oferecem *instrumentos jurídico-fiscais para que os Estados possam implementar um ajuste efetivo nas suas finanças e superar a referida situação de desequilíbrio fiscal*, complementando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não contempla medidas extraordinárias e emergenciais para situações de elevada gravidade financeira, como no caso do Rio de Janeiro. Assim, em suma, o RRF visa a assegurar que, ao término do Plano de Recuperação apresentado, o Estado tenha suas contas equilibradas, com

¹⁹¹ Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Art. 1º É instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do [Capítulo II do Título VI da Constituição Federal](#). § 1º O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

resultados nominais capazes de estabilizar sua dívida líquida.

Conforme artigo 8º da LC 159/2017, com alterações pela LC 178/2021:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

b) contratação temporária; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

c) (VETADO); (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Assim, vemos que o RRF foi editado com base nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, equidade intergeracional, da transparência, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões, da harmonia entre os Poderes e entes federativos. Nesse contexto, é certo que *“a erosão da base tributária dos estados com a concessão indiscriminada de incentivos fiscais de ICMS é indubitavelmente uma das razões da atual crise das finanças públicas estaduais, que, no entanto, não pode ser tomada como causa única e exclusiva da insolvência de alguns estados, há anos conduzidos por maus gestores com práticas pouco republicanas, inclusive, na concessão de incentivos fiscais¹⁹²”*.

Assumindo-se que a sustentabilidade da dívida pública significa um estado de coisas em que não se compromete gerações futuras com gastos exacerbados pela geração presente e que, portanto, se trata de um conceito dinâmico ao longo do tempo, englobando curto, médio e longos prazos, percebe-se que as medidas adotadas pelo ERJ em resposta às exigências da União para aderir ao RRF e ao NRRF contribuem parcialmente para a realização desse princípio. Quer seja do lado da redução de despesas (revisão da estrutura jurídica previdenciária e revendo a manutenção de estatais), quer seja no lado do aumento das receitas (revisão de estrutura jurídica de concessão de benefícios fiscais), os ajustes fiscais foram importantes do ponto de vista jurídico para criar melhores perspectivas para que o Estado se organize financeiramente.

Quando analisamos o rol das oito medidas de ajuste que os entes obrigatoriamente têm que realizar para fazer jus à entrada no RRF (art. 2º), três se referem ao aumento de receita (—Leilões de Pagamento!; —Reestruturação de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista!; e —Redução de Benefícios Fiscais!), duas a instituição de regras

¹⁹² BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas; MORAIS, Pedro Henrique. Incentivos fiscais de ICMS e renúncia de receita com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico (RFDFFE), v. 6, n. 11, p. 127-143, 2017.

previdenciárias (—Reforma da Previdencial e —Regime de Previdência Complementar)), uma de organização administrativa (—Centralização da Gestão Financeira)); uma de diminuição de despesas (—Revisão de Regimes Jurídicos de Servidores)) e outra de controle de despesas (—Teto de Gastos)). Assim, percebe-se que *ainda que o legislador tenha se preocupado, em certa medida, com ações de aumento de receita, são ações pontuais, que não são capazes de induzir uma mudança estrutural ou rediscutir aspectos do pacto federativo (PASSOS et al, 2020)¹⁹³.*

Estudo¹⁹⁴ recente elaborado por duas economistas que também atuam no controle externo do Estado do Rio de Janeiro como auditoras do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ¹⁹⁵ concluiu que *“alguns aspectos do RRF possibilitaram melhora no curto prazo, enquanto outros não foram favoráveis à sustentabilidade de indicadores fiscais a longo prazo (como a sistemática de recálculo do saldo devedor da dívida, que prejudica a recondução aos limites legais)”*. Para tanto, observou-se que

além das dificuldades políticas e econômicas que limitam a ação dos governos subnacionais, a frustração de medidas previstas no PRF-RJ reflete a incapacidade de planejamento e articulação do governo estadual para resolver problemas estruturais crônicos da economia fluminense e implementar ações voltadas para promover o desenvolvimento econômico sustentado, que poderiam incluir, entre outras estratégias apontadas na literatura, o uso planejado da política de benefícios fiscais.

Por fim, as autoras chegam a questionar se as restrições impostas pelo RRF contribuem para a melhoria ou agravamento da crise e da situação fiscal do RJ, chegando à conclusão de que:

A melhora de alguns indicadores fiscais do estado reflete a adesão ao RRF, como demonstram os dados do exercício de 2019¹⁹⁶, antes dos efeitos da pandemia:

¹⁹³ DAMACENO, Leandro Galheigo. CRISE E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 23, p. 181-212, 2022.

¹⁹⁴ DE PAIVA NAZARETH, Paula Alexandra Canas; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 21, p. 18-53, 2021. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/59553> acesso em 07/01/2023

¹⁹⁵ Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth é Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). Doutora em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UFRJ. Professora de Finanças Públicas, Desenvolvimento Local e Gestão Urbana e Desenvolvimento Socioeconômico do RJ e Nina Quintanilha Araújo é Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. Mestre em Economia Industrial – Instituto de Economia Industrial/UFRJ

¹⁹⁶ TCE-RJ. Contas de Governo, 2019

- a RCL (a preços de dezembro de 2019) vem se recuperando desde um mínimo de R\$ 54,3 bilhões em 2016, alcançando R\$ 64,1 bilhões em 2018 e R\$ 60,7 bilhões em 2019;
- o gasto com pessoal consolidado, incluindo todos os poderes e órgãos do RJ, atingiu 47,8% da RCL, abaixo do limite de 60% da RCL fixado na LRF (em 2016, este percentual foi de 72,3%);
- foi registrado superávit primário de R\$ 2 bilhões em 2018 e R\$ 2,4 bilhões em 2019, enquanto em 2016 verificou-se um déficit primário de R\$ 6,3 bilhões.

Todavia, destacaram que a perda de autonomia do ente na gestão de sua política fiscal - que passa a ficar sujeita às vedações e à adoção de medidas obrigatórias, previstas na legislação federal relativa ao RRF – não seriam favoráveis à sustentabilidade fiscal no longo prazo. Isso porque *“aquela que seria a principal “vantagem” para a adesão – a suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União durante a vigência - se por um lado alivia temporariamente o caixa estadual¹⁹⁷, por outro resultará em pagamentos mais elevados das prestações futuras, uma vez que juros e encargos continuam a incidir sobre o principal da dívida.”*

Assim, as autoras concluíram que, não fossem a prorrogação do RRF pela LC 178/2021, *“se fossem retomadas em 2020, as despesas com serviço da dívida teriam aumento de 1.092,5% em relação ao que foi pago em 2018, atingindo um ápice em 2024 com aumento de 5.614,8% em relação a 2018¹⁹⁸”*. Outro aspecto considerado fundamental nesse mesmo estudo é o crescimento contínuo da dívida consolidada líquida do RJ, que teria passado de R\$ 101 bilhões em 2015 para R\$ 165 bilhões em 2019, seguindo as regras do RRF; bem como da relação da DCL com a RCL que cresceu de 198% em 2015 para 282% em 2019, cada vez mais distante do limite de 200% fixado na Resolução nº 40/01 do Senado. Somente em 2019, a DCL teria crescido 7,6% em relação a 2018, passando de R\$ 155 bilhões para R\$ 167 bilhões, aumento de R\$ 11,9 bilhões.

E acrescentam:

O crescimento da dívida consolidada líquida durante a vigência do RRF já era esperado em virtude da suspensão do pagamento do serviço da dívida e posterior incorporação ao saldo devedor. No entanto, as próprias regras do RRF, paradoxalmente, contribuíram para uma maior elevação do endividamento. Com efeito, em função de recálculo do saldo devedor da dívida estadual junto à União sob as regras do Regime, ainda em 2017, foi registrado um incremento de R\$ 13 bilhões na dívida consolidada, valor que

¹⁹⁷ Em 2017, o pagamento da dívida interna do estado foi reduzido em mais de 60% em termos reais em relação a 2016. TCERJ. Contas de Governo, 2017, disponível em www.tce.rj.gov.br

¹⁹⁸ De acordo com projeções feitas pela SEFAZ-RJ (TCE-RJ. Contas de Governo, 2019).

equivale a mais da metade (59%) do impacto positivo de R\$ 22,2 bilhões alcançado com as medidas adotadas no PRF. A revisão do saldo devedor decorreu de entendimento da STN pela aplicação de encargos de inadimplência à dívida do RJ com a União desde 2004 até a adesão ao RRF – interpretação viabilizada pelo fato de que uma das condições impostas pelo Regime é que o estado aderente deve renunciar ao direito de discutir judicialmente. Assim, o recálculo realizado pela STN considerou o contrato de refinanciamento da lei nº 9.496/97 como inadimplente desde 2004 – data mais antiga das ações judiciais renunciadas – realizando a troca do encargo contratual de IGP-DI mais 6% a.a. (entre 2004 e 2012) e IPCA mais 4% a.a. (entre 2013 e 2016), pelo encargo de inadimplência de SELIC mais 1% a.a., além do cálculo de mora do período. Esta variação de encargos aplicados à correção do contrato pela STN resultou no mencionado aumento do saldo em \$ 13 bilhões, valor que representou 9% da Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta do Estado do RJ ao final de 2017, como apontado pelo TCE-RJ em auditoria realizada⁸⁷. O recálculo foi contestado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), que invocou, além da lei nº 159/17, o fato de que, antes da homologação do PRF-RJ, foram cumpridas diversas etapas daquela lei não tendo sido cogitada, quando da aferição da sustentabilidade financeira do Plano, a substituição dos encargos normais pelos de inadimplência, prevendo-se inclusive o reenquadramento ao limite de endividamento em 2023. Não obstante, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ratificou o entendimento da STN de que são aplicáveis os encargos de inadimplemento às prestações vencidas e não pagas até a adesão do ente federado ao RRF.⁸⁸ Esta sistemática no tocante à dívida estadual – recálculo do saldo devedor e incorporação ao saldo devedor das prestações não pagas durante a vigência do Regime – gera um efeito exponencial sobre o saldo da dívida consolidada que inviabiliza sua recondução ao limite previsto na LRF, seja pelo aumento de receitas seja pela redução de despesas primárias, em direção oposta ao objetivo defendido pelo Regime, de viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal.

Por sua vez, medidas que envolvem antecipação de receitas futuras, como a securitização de recebíveis, sempre se caracterizam pela aplicação, pelo cedente, de deságio sobre valores a receber, resultando em recebimento antecipado das receitas (em valores mais baixos) e transferência ao cessionário do direito sobre a integralidade dos fluxos futuros correspondentes. Neste sentido, podem ser consideradas reprováveis do ponto de vista da gestão responsável da receita tal como preconizada pela LRF, pois promovem alívio de caixa somente no ano de sua celebração, ocasionando deterioração financeira nos anos seguintes com consequências negativas para gestões futuras que, além de privadas das receitas que foram antecipadas, terão de arcar com os ônus das operações. Quanto ao controle de despesas, por causa das vedações do Regime, o PRF-RJ é extremamente rígido, particularmente quanto às despesas com pessoal, atingindo de forma severa o funcionalismo público estadual, que além de ficar com seus vencimentos e vantagens congelados durante a vigência do Plano, teve aumento na sua alíquota de contribuição previdenciária (anteriormente à adesão ao RRF, já majorada de 11% para 14%).

Entretanto, tratando-se aqui de análise eminentemente jurídica, há que se destacar que dentre as medidas consideradas positivas para a sustentabilidade das contas do Estado está justamente a que se refere a revisão da lógica de concessão de benefícios fiscais. Veja-se:

Algumas medidas (não obrigatórias) propostas pela administração estadual poderiam, por outro lado, produzir importantes resultados em termos de melhoria da gestão e modernização das estruturas, com ganhos de eficiência e otimização de recursos – como a revisão de incentivos fiscais, a modernização da administração fazendária e a auditoria previdenciária.

A corroborar, outro estudo ainda mais recente¹⁹⁹ constatou que os objetivos de atingimento do equilíbrio fiscal foram, em parte, alcançados:

De acordo com o Relatório de Encerramento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro produzido pelo Conselho de Supervisão do RRF (CSRRF)²⁰⁰ – órgão criado e composto por um representante da Secretaria do Tesouro Nacional, um representante do Tribunal de Contas da União e um representante indicado pelo Estado do Rio de Janeiro –, o ERJ atingiu apenas parcialmente seus objetivos de equilíbrio das contas públicas. Para tanto, o CSRRF avaliou a sustentabilidade da política fiscal implementada, ou seja, se há receitas suficientes frente às suas despesas, e se a dívida está administrada. Foram utilizados dois indicadores para verificar a consistência do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro (Relatório de Encerramento do RRF-RJ, 2021):

1. Indicador de Resultado Nominal; e
2. Indicador de fontes de financiamento de dívidas de curto prazo.

Para cada um desses dois indicadores, o ERJ apresentou em seu Plano metas anuais de atingimento. Quanto ao resultado nominal, entre 2017 e 2020, o ERJ cumpriu as metas para todos os exercícios, exceto para 2019 (Idem, p. 19).

Quanto aos restos a pagar (RP)²⁰¹, que compõe o segundo indicador analisado, o ERJ apresentou valores decrescentes entre 2017 e 2020. O Estado também apresentou melhora na relação entre o RP e a RCL (Idem, p. 20).

Como visto, o Estado definiu metas de praticamente zerar inscrições de restos a pagar a partir de 2019 e controlar o estoque de RP como forma de avaliação de sua situação fiscal. Apesar da redução, até o fim do 1º quadrimestre de 2021, ainda se registrava um estoque de R\$ 10,5 bilhões, correspondente a 16% de sua RCL.

Quanto à dívida consolidada líquida (DCL) e sua relação com a receita corrente líquida (RCL), ainda que não tenha sido objeto de avaliação pelo CSRRF para fins de conclusão do parecer de encerramento do RRF, ele é

¹⁹⁹ DAMACENO, Leandro Galheigo. Crise e gestão das finanças públicas estaduais: a implementação do novo regime de recuperação fiscal no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 181-212, 2022. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/71468> acesso em 07/01/2023

²⁰⁰ Compete ao CSRRF monitorar as ações do Estado ao longo do período de vigência do Plano de Recuperação Fiscal (PRF), tendo por foco a manutenção das condições e ações pactuadas no Plano. Nesse sentido, observa a ocorrência de eventuais desvios decorrentes de atos vedados pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; efetua a classificação de desempenho segundo indicadores correspondentes a essas vedações, ao cumprimento de medidas de ajuste e metas fiscais; elabora relatório periódico (bimestrais, semestrais e anuais) em que reporta fatos relevantes e as ações e desempenho do Estado no período observado; sugere atualizações no PRF. Adicionalmente, analisa justificativa de pedidos de revisão ao Ministro da Economia.

²⁰¹ Os restos a pagar demonstram as obrigações pendentes por parte da Administração, isto é, produtos e serviços recebidos pelo ente e ainda não pagos.

destacado no relatório. Entre 2016 e 2021, não houve redução dos níveis da DCL e nem da relação DCL/RCL, cujo resultado se deu pelo não pagamento dos encargos da DCL (Idem, p. 22).

É claro que outros fatores conjunturais também devem ser considerados para o aparente insucesso parcial constatado pelo relatório do CSRRF, como (i) a não retomada do crescimento econômico nacional; (ii) a situação do preço do barril do petróleo e, conseqüentemente, a arrecadação de royalties; (iii) a crise do setor petrolífero brasileiro em decorrência de escândalos de corrupção na Petrobras, que afetaram particularmente o Estado do Rio de Janeiro; (iv) dificuldade de incremento da RCL estadual e a (vi) má gestão da dívida fundada e da dívida de curto prazo do Estado²⁰².

Assim, fica claro que a adesão ao RRF e ao NRRF foi imprescindível para a manutenção da máquina pública estadual. Só para se ter uma ideia, caso o Estado não tivesse aderido ao NRRF, já teria que ter desembolsado R\$ 26 bilhões em 2021 e R\$ 21 bilhões em 2022²⁰³. Isso representa, respectivamente, 31,7% e 25,6% da RCL do ano de 2021 (R\$ 82 bilhões).

No que diz respeito especificamente à revisão da estrutura jurídica envolvendo a concessão e manutenção de benefícios fiscais, é certo que se tratando de benefícios fiscais e tratamentos diferenciados em geral, deve-se ter em conta que, desde que estejam justificados pela busca do cumprimento de uma finalidade constitucional, não violarão o princípio da igualdade, pois o interesse público, na linha de determinada política econômica ou social, será atendido²⁰⁴. Sem prejuízo, importa verificar *a posteriori* se os incentivos tributários concedidos de fato auxiliam no fomento e desenvolvimento de determinadas atividades, regiões ou de setores econômicos ou sociais. Nesse sentido, deve-se ponderar se o custo dos incentivos fiscais concedidos gera, em contrapartida, os resultados esperados (custo/benefício).

A esse respeito, se faz relevante resgatar as relações entre a Constituição Econômica e a Constituição Tributária²⁰⁵, que devem estar em equilíbrio permanente, influenciando-se

²⁰² TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. Revista de Administração Pública, v. 55, p. 716-735, 2021.

²⁰³ Fonte: SUPADP/SEFAZ-RJ (In.: Rio de Janeiro, p. 89, 2021).

²⁰⁴ STF. RE 344.331, Rel. Min. Ellen Gracie, 1ª Turma, julg. 11/02/2003: “A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a ‘concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país’”.

²⁰⁵ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume I. Constituição

mutuamente e relacionando-se em toda a extensão dos fenômenos econômicos e financeiro²⁰⁶. Com efeito, em tempos de crise, as regras constitucionais que permitem a retenção do expansionismo dependem da harmonia entre essas Constituições. Assim, a intervenção indireta do Estado na economia por meio de benefícios e incentivos tributários envolve princípios da ordem econômica e outras finalidades públicas expressas na Constituição como, por exemplo, aqueles do artigo 170: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução de desigualdades sociais, busca de pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Todos eles podem, legitimamente, ser perseguidos por meio de normas indutoras tributárias²⁰⁷, exemplificadas pelos benefícios tributários.

Ocorre que, indo além da ideia de jardim e de praça amplamente difundida pelo Professor Fernando Scaff²⁰⁸, com base em texto de Nelson Saldanha²⁰⁹, a qual indica que o direito tributário seria análogo a um jardim, ou seja, ambiente mais íntimo e pessoal do indivíduo, em que estão em jogo seus direitos de propriedade e de liberdade perante o Estado e que o direito financeiro seria a praça, local público e de amplo debate e livre acesso, em que o foco passa a ser despersonalizado para se voltar à coletividade, quando se trata de benefícios tributários, tem-se que essa praça está quase dentro do jardim e vice versa. Ao se deferir um benefício fiscal a um contribuinte e não a outro, há que se expor justificativa razoável e lastreada em princípios e regras constitucionais objetivas, sob pena de perpetuação de injustiças e distorções do sistema financeiro-tributário.

Tratando-se os benefícios fiscais de verdadeiros gastos públicos, entra-se no campo da responsabilidade no manuseio das finanças públicas, visando a evitar o cenário de uso de instrumentos capturados por grupos de interesse de forma a se travestirem de interesse difuso

Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro. Renovar, 2009, p. 278.

²⁰⁶ Apud FLUME, Werner. "Steuerwesen und Rechtsordnung". In: Festschrift für Rudolf Smed, 1952, p. 57
TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume I. Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro. Renovar, 2009, p. 543.

²⁰⁷ LEÃO, Martha Toribio. Controle de Extrafiscalidade – Série Doutrina Tributária v. XVI. São Paulo: Quartier Latin, 2015. P. 63 e 64

²⁰⁸ Scaff, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 548

²⁰⁹ SALDANHA, Nelson. O jardim e a praça: ensaio sobre o lado "privado" e o lado "público" da vida social e histórica. Ciência e Tópico, v. 11, n. 1, 1983

(praça) quando, na verdade, protegem os jardins de alguns poucos²¹⁰.

Nesse contexto, conclui-se que, apesar de não representarem medidas suficientes, as mudanças legislativas relacionadas à revisão de manutenção de empresas estatais; à revisão de benefícios fiscais e à estrutura previdenciária estaduais contribuíram positivamente para realizar o princípio da sustentabilidade da dívida pública, na medida em que estancaram os prejuízos que anos de despreocupação geraram no cenário financeiro do Estado do Rio de Janeiro. Assim, conduziram a contas menos desequilibradas e funcionaram como freio de arrumação para que outras políticas e medidas de ajuste fiscal possam ser implementadas.

²¹⁰ SILVEIRA, Alexandre Coutinho. SILVA, Isabela Morbach Machado. Sobre jardins e praças – Direito das finanças públicas em permanente disputa: homenagem ao Prof. Fernando Facury Scaff. In Estudos de Direito Financeiro e Tributário: homenagem ao Professor Fernando Facury Scaff. Rg. Michel Haber e Daniel Athias. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 44/45.

CONCLUSÃO

A pesquisa aqui desenvolvida girou em torno de identificar, na teoria jurídica, os contornos do princípio da sustentabilidade da dívida pública, recentemente incluído de forma expressa no texto constitucional. Trazendo para a prática, analisou-se também os contornos dos regimes de recuperação fiscal propostos pela União a estados em crise por meio das Leis Complementares nº 159/2017 e 178/2021. A relação entre o princípio e o Regime está evidente na própria legislação que o criou, pois há referência expressa à intenção de realização desse valor constitucional.

No primeiro capítulo, pôde-se perceber que tanto na doutrina quanto na legislação ocorre confusão conceitual envolvendo a sustentabilidade, que é adjetivada como ambiental, ora como financeira, ora como orçamentária, fiscal e, por fim, da dívida pública, que foi a contemplada expressamente na Constituição. Sabendo disso, foram delineados os significados de cada uma delas e em que medida estão relacionadas ou são dependentes entre si.

Estabelecidas essas noções, o segundo capítulo tratou de descrever o cenário financeiro do Estado do Rio de Janeiro anterior à sua adesão ao Regime em 2017, bem como desenvolveu criticamente as medidas adotadas pelo Estado a pretexto de cumprir as exigências e conseguir um alívio referente as suas obrigações perante a União, as quais somavam quantia que, caso fosse mantida nos termos originalmente pactuados, levariam o Estado ao colapso financeiro, sob risco de não ser mais capaz de arcar com suas obrigações perante servidores ativos e inativos de áreas fundamentais para realização de direitos fundamentais, como segurança, saúde e educação, sem falar no risco de haver verdadeiro congelamento nos mais variados investimentos públicos em variadas searas.

No terceiro capítulo, o estudo volta-se a correlacionar a teoria acerca do princípio da sustentabilidade da dívida pública com as medidas concretas tomadas pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, a fim de verificar se, de fato, o princípio foi realizado ou não e se essa realização ou não se deveu a eventual conduta específica pelo Estado do Rio de Janeiro ou se à própria ideia geral do sistema de ajuste exposta nas leis instituidoras.

Em síntese, conclui-se que as medidas adotadas pelo ERJ em resposta às exigências da União para aderir ao RRF e ao NRRF contribuem parcialmente para a realização desse princípio. Quer seja do lado da redução de despesas (revisão da estrutura jurídica previdenciária e revendo a manutenção de estatais), quer seja no lado do aumento das receitas

(revisão de estrutura jurídica de concessão de benefícios fiscais), os ajustes fiscais foram importantes do ponto de vista jurídico para criar melhores perspectivas para que o Estado se organize financeiramente.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham*. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ABRAHAM, Marcus. *Governança Fiscal e sustentabilidade Financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- ABRAHAM, Marcus. *Reflexões sobre Finanças Públicas e Direito Financeiro*. JusPodivm. Salvador 2019 P. 37;
- AGÊNCIA SENADO. *Fim de vigência do estado de calamidade acaba com auxílios emergenciais e muda regras fiscais e orçamentárias*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/06/fim-de-vigencia-do-estado-de-calamidade-acaba-com-auxilios-emergenciais-e-muda-regras-fiscais-e-orcamentarias>. Acesso em 26/06/2022.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 85-120.
- ARELLANO, Luis Felipe Vidal. O problema da representação das futuras gerações no endividamento público: repercussões para o princípio jurídico de equilíbrio intergeracional. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). *Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2018.
- ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica – entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 669.
- BAGETTI ZEIFERT, A. P.; CENCI, D. R. A justiça entre gerações: pensar sociedades justas, igualitárias e sustentáveis ao longo do tempo. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 44, n. 2, 2020. DOI: 10.5216/rfd.v44i2.58144. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/58144>. Acesso em: 5.01.2023.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos Fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 36 e 38.
- BENÍCIO, Márcio José Lima. Justiça Intergeracional sob a Perspectiva do Liberalismo Político. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Ano 2 (2016), nº 3. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CIDP), 2016.
- BENSON, Melinda Harm; CRAIG, Robin Kundis. The End of Sustainability. *Society & Natural Resources*, 27:7, 777-782, 2014. Disponível em <https://doi.org/10.1080/08941920.2014.901467>. Acesso em 05.01.2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05.01.2023

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020*. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021*. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021*. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022*. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017*. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em 08.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015*. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm. Acesso em 08.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em 08.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Anexo IV. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm. Acesso em 08.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 07.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acesso em 06.01.2023.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em 05.01.2023

BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas; MORAIS, Pedro Henrique. Incentivos fiscais de ICMS e renúncia de receita com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico (RFDFE)*, v. 6, n. 11, p. 127-143, 2017.

CALDEIRA, Alessandro Aurélio et al. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 285-306, 2016.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Direito Orçamentário em busca da sustentabilidade. Do planejamento à execução orçamentária*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2015.

CARVALHO, Marcelo Soares de. Abba Lerner à sombra e à luz de John Maynard Keynes: convergência e divergência em teoria e política econômica. *Economia e Sociedade [online]*. 2018, v. 27, n. 3, pp. 743-769. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art2>. Acesso em 06.01.2023.

CLARO, Priscila Borin de Oliveira; CLARO, Danny Pimentel; AMÂNCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. *Revista de Administração - RAUSP*, vol. 43, núm. 4, outubro-diciembre, 2008, pp. 289-300. Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223417504001>. Acesso em 18/06/2022.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. *Sustentabilidade da dívida pública*. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4718#:~:text=A%20d%C3%ADvida%20p%C3%ABblica%20de%20um,nas%20pol%C3%ADticas%20monet%C3%A1ria%20e%20fiscal. Acesso em 07.01.2023.

DAMACENO, Leandro Galheigo. Crise e gestão das finanças públicas estaduais: a implementação do novo regime de recuperação fiscal no Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 23, p. 181-212, 2022. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/71468> acesso em 07/01/2023

DANTAS, Fabricio. *Direito Financeiro Estratégico*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido,

2022.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em <https://dicionario.priberam.org>. Acesso em 05.01.2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei estadual n° 2.565/1996*. Revoga a lei de incorporações de funções de confiança e dá outras providências. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e38a36d55de35ce1032564f9006cc159?OpenDocument>. Acesso em 08.01.2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual n° 7.606/2017*. Altera dispositivos da lei n° 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, e da outras providências. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/e715d24bb92e3b1483258131006442ba?OpenDocument&Highlight=0,7606>; Acesso em 08.01.2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual n° 7.628/2017*. Altera dispositivos da lei n° 5.260, de 11 de junho de 2008, da lei n° 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e dá outras providências. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/6451bcf583aaa1fb8325813d00686e74?OpenDocument&Highlight=0,7628>. Acesso em 08.01.2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual n° 7.629, de 09 de junho de 2017*. Dispõe sobre o plano de recuperação fiscal do estado do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9a0490a99a2b0d6e8325813d0069556f?OpenDocument>. Acesso em 08.01.2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Nota Técnica SUBGERAL/ASSGEPR n° 04 Rio de Janeiro, 07 de fevereiro de 2022*. Objetivo: Definição das principais medidas que estão sendo adotadas pela Secretaria de Estado de Fazenda no que tange à análise e revisão de benefícios fiscais. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15742 acesso em 06/01/2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Ofício GG n° 195/2021*. Pedido de adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal NRRF. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15722. Acesso em 08.01.2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Portal Transparência Fiscal*. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=55644270966360809&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=16ltw56ifi_63. Acesso em 11/08/2022

FERNANDES, J Batista. O Problema do Equilíbrio Orçamentário. *Revista Do Serviço Público*, 4(3), 56 - 63. (1950). Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7110>. Aceso em 06.01.2023.

FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*.

Coimbra:Almedina, 1995.

FRANÇA, José Rivaldo Melo de; COSTA, Nilson do Rosário. Plano Brasil sem Miséria: a frágil receita disponível dos municípios de Minas Gerais para a proposta de custeio da Atenção Básica. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 23, p. 1229-1255, 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>. Acesso em 07.01.2023.

GAMBINO, Megan. "Is it Too Late for Sustainable Development?". *Smithsonian Magazine*. 15 de março de 2012. Disponível em <https://www.smithsonianmag.com/science-nature/is-it-too-late-for-sustainable-development-125411410/>. Acesso em 05.01.2023.

GUNTER, B. G.; RAHMAN, J.; & SHI, H. (2009). Linking Social Development with the Capacity to Carry Debt: Towards an MDG-Consistent Debt-Sustainability Concept. *Development Policy Review*, 27(3), 269–286. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-7679.2009.00446.x>. Acesso em 07.01.2023.

JUNIOR, Ailton Cassettari [et al]. Coord. CONTI, José Maurício. *Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEÃO, Martha Toribio. *Controle de Extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LIMA, Luiz Renato Regis de Oliveira; SIMONASSI, Andrei Gomes. Dinâmica não-linear e sustentabilidade da dívida pública brasileira. In: *FGV EPGE - Ensaios Econômicos*. n.º 587. Abril de 2015. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/413>. Acesso em 07.01.2023.

LOPREATO, Francisco L. C. *Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Texto para Discussão (Campinas)*, v. 338, p. 1-28, 2018.

MARTINS, Andrea Siqueira. *O endividamento dos estados-membros em face da União – uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de paiva; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 21, p. 18-53, 2021. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/59553>. acesso em 07/01/2023.

NUNES, Danilo Henrique. ABÍLIO, Adriana Galvão. O impacto da emenda complementar 95/2016 nas políticas públicas de educação e de saúde. *Anais do I Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social*, n. 1, p. 240-253, outubro/2019. Disponível em <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/1564>. Acesso em 06.01.2023.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Public

Governance and Territorial Development Directorate. *Recommendation Of The Council On Budgetary Governance*. 18 de fevereiro de 2015. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em 07/08/2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Financing for sustainable development report 2022 : report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development* . Nova Iorque: UN, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: report of the Secretary-General*. A/59/2005. Nova Iorque: ONU, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 de junho de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1, p. 10. Disponível em https://digitallibrary.un.org/record/523249/files/A_CONF.48_14_Rev.1-EN.pdf?ln=en . Acesso em 05.01.2023

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Volume 1, Resolutions adopted by the Conference. A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I), p. 5 e 107-110.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the World Commission on Environment and Development : note / by the Secretary-General*. A/42/427. Nova Iorque: ONU, 04.08.1987. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/139811>. Acesso em 05.01.2023.

PARLAMENTO EUROPEU. O quadro da UE para as políticas orçamentais. In: *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/89/o-quadro-da-ue-para-as-politicas-orcamentais>. Acesso em 07.01.2023.

PARLAMENTO EUROPEU. *Tratado Sobre Estabilidade, Coordenação e governação na União Económica e monetária entre o Reino Da Bélgica, A República Da Bulgária, O Reino Da Dinamarca, A República Federal Da Alemanha, A República Da Estónia, A Irlanda, A República Helénica, O Reino De Espanha, A República Francesa, A República Italiana, A República De Chipre, A República Da Letónia, A República Da Lituânia, O Grão-Ducado Do Luxemburgo, A Hungria, Malta, O Reino Dos Países Baixos, A República Da Áustria, A República Da Polónia, A República Portuguesa, A Roménia, A República Da Eslovénia, A República Eslovaca, A República Da Finlândia E O Reino Da Suécia; O Reino Da Bélgica, A República Da Bulgária, O Reino Da Dinamarca, A República Federal Da Alemanha, A República Da Estónia, A Irlanda, A República Helénica, O Reino De Espanha, A República Francesa, A República Italiana, A República De Chipre, A República Da Letónia, A República Da Lituânia, O Grão-Ducado Do Luxemburgo, A Hungria, Malta, O Reino Dos Países Baixos, A República Da Áustria, A República Da Polónia, A República Portuguesa, A Roménia, A República Da Eslovénia, A República Eslovaca, A República Da Finlândia E O Reino Da Suécia*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/20400/st00tscg26-pt-12.pdf>. Aceso em 07.01.2023.

PARLAMENTO EUROPEU. *Tratado Sobre O Funcionamento Da União Europeia (versão*

consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 26.10.2012. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=LV>. Acesso em 07.01.2023

PIMENTEL, Érico de Carvalho. Princípios do equilíbrio e da transparência fiscal. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). *Princípios de Direito Público: ênfase em Direito Financeiro e Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 308-309.

PURVIS, B.; MAO, Y.; & ROBINSON, D. Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustain Sci* 14, 681–695 (2019). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>. Acesso em 05.01.2023.

RAMSEY, J.L. On Not Defining Sustainability. *J Agric Environ Ethics*. 28, 1075–1087 (2015). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s10806-015-9578-3>. Acesso em 05.01.2023.

RAWLS, John. *Justiça como equidade uma reformulação*. (Organizado por Erin Kelly; tradução Cláudia Berliner; revisão técnica e da tradução Álvaro De Vita). São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes: 1997.

RIBEIRO, R. B. Equilíbrio Orçamentário. *Revista Do Serviço Público*, 98(3), 56-67. (1966) Disponível em <https://doi.org/10.21874/rsp.v0i3.2769>. Acesso em 06.01.2023.

SALDANHA, Nelson. O jardim e a praça: ensaio sobre o lado “privado” e o lado “público” da vida social e histórica. *Ciência e Tópico*, v. 11, n. 1, 1983

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 85, p. 37-50, maio/jun. 2014.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 548

SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras. Por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

SECRETARIA DE FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SEFAZ/RJ. Diagnóstico da Situação Fiscal. Estado do Rio de Janeiro. Entrega 1. Julho/2021P. 80/87.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019 (PEC Emergencial)*. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 07.01.2023.

SILVA, R. da, & GAMBOA, U. R. de. (2011). Regime fiscal e sustentabilidade da dívida

pública brasileira – 1986 a 2006. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 1(1), 250-280. Disponível em <https://doi.org/10.11606/rgpp.v1i1.97833>. Acesso em 07.01.2023.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Teoria da Justiça de John Rawls. *Revista de informação legislativa: Senado federal*. v. 35, nº 138 abr./jun. Brasília 1998, p. 201.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho. SILVA, Isabela Morbach Machado. Sobre jardins e praças – Direito das finanças públicas em permanente disputa: homenagem ao Prof. Fernando Facury Scaff. In: *Estudos de Direito Financeiro e Tributário: homenagem ao Professor Fernando Facury Scaff*. Rg. Michel Haber e Daniel Athias. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

STRANGE, T. & Bayley, A. *Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment*. OECD Insights. Paris: 2008, OECD Publishing. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264055742-en>. Acesso em 05.01.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI nº 2238*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Data de publicação DJE 15/09/2020. DJE nº 228, divulgado em 14/09/2020 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf> . Acesso em 08/01/2023

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI nº 6102/RR*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de publicação DJE 10/02/2021 - Ata nº 20/2021. DJE nº 25, divulgado em 09/02/2021

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RE 344.331*, Rel. Min. Ellen Gracie, 1ª Turma, julg. 11/02/2003.

TESOURO NACIONAL. Análise de Solvência e Sustentabilidade da Dívida Pública. *1º Seminário Internacional de dívida pública – Gestão da dívida e sua interação com a política macroeconômica*. Painel 2 – Sustentabilidade da Dívida Pública. 09/11/2017 a 10/11/2017. Brasília-DF. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29307. Acesso em 07.01.2023.

TESOURO NACIONAL. IPC 16 - Benefícios Fiscais. In: *Instruções de Procedimentos Contábeis (IPCs)*. Disponível em : https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10000#:~:text=Benef%C3%ADcios%20fiscais%20%2D%20Referem%2Dse%20ao,se%20enquadram%20no%20referido%20crit%C3%A9rio. Acesso em 11/08/2022.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol. V. O Orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 159.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume I. Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal*. Rio de Janeiro. Renovar, 2009, p. 278.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ. *Contas de*

Governo 2016: 26. Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ. Processos TCE-RJ nºs 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753- 5/20, referentes a diversas auditorias governamentais realizadas. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ. Contas de Governo, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ. Contas de Governo, 2017.

VAMMALLE, Camila; BAMBALAITÉ, Indre. Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details. *OECD working papers on fiscal federalism*. Março/2021. nº 35. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/531da6f9-en.pdf?expires=1660236137&id=id&accname=guest&checksum=1011D40E0152E22DD33FBB234F703D6E> acesso em 11/08/2022

VELASCO, Andrés. O Desafio da Sustentabilidade Fiscal no Brasil. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-18, Edição Especial 2021 <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/123/97>

WWF-BRASIL. Sustentabilidade: da teoria à prática. Disponível em https://www.wwf.org.br/participe/porque_participar/sustentabilidade/. Acesso em 04.01.2023.