

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a crise econômica de 2015, o Brasil vem enfrentando uma grave questão de desequilíbrio econômico financeiro. O assunto, no entanto, não parece ter sido enfrentado com tamanho interesse efetivo dos governos que seguiram-se, e como consequência, a cada novo chefe do Ministério da Economia ou Fazenda, tem-se recebido uma série de propostas de reformas conjunturais e estruturais que, se não debilitam diretamente arcabouço jurídico pátrio, acabam por fazê-lo indiretamente. As chamadas reformas fiscais, que visam afetar as estruturas de Direito Financeiro dos entes públicos, tem grande influência nisso.

A situação fica ainda mais dramática com as Reformas Emergências dadas no cenário da Covid-19. De acordo com Graziane (2022), desde 2015 foram 15 reformas constitucionais com matéria exclusivamente sobre finanças públicas. A EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, mais conhecida pelo teto de gastos, teve grande influência nesse movimento, pois, embora adicionada ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, representou uma capacidade de que ideologias transitórias alocadas no governo pudessem fazer reformas de caráter continuado por períodos em que nem mais teriam prestígio.

A questão é que com a pandemia, e a perspectiva de aumento de despesas, houve um imenso incremento na produção legiferante no que concerne à área fiscal. Todavia, não no sentido esperado. Novamente, por meio de emendas à Constituição, o governo ampliou o número de normas de tendência permanente naquilo que deveria consistir em regimes excepcionais. Por meio da PEC 186/2019, a chamada PEC Emergencial, convertida finalmente na EC 109/2021, teve como objetivo implementar uma série de mudanças nas estruturas fiscais permanentes, dadas pela Constituição, com o agravante de que estas eram de conteúdo infraconstitucional, exatamente pelo fato de que o arcabouço construído pela Emenda Emergencial tem esqueleto já instituído nos termos da LC 101/2000.

O desenvolvimento da indagação desenvolve-se a partir do momento em que o art. 163, I, determina que cabe a Lei Complementar as disposições sobre finanças públicas e o regime geral de Direito Financeiro. Agora, averiguando quesitos técnicos, era politicamente mais fácil instituir tais mudanças por meio de reforma da LRF, não por Emenda Constitucional, que necessita maior quórum e maior força de condução. Mais surpreendente é que questões tão polêmicas quanto à constitucionalização de regras de tamanha magnitude tenham sido aprovadas no Congresso, com discussões bem polêmicas e diversos substitutivos.

Com efeito, as medidas que pretendem-se agora ser regidas por temas constitucionais passam a ter regulamentação especial e assumem maior dificuldade de alteração futura, se porventura se fizer necessário. Ainda, se analisada a EC 109/2021 dentro do contexto constitucional, chega-se à conclusão grave sobre como o seu teor destoava de todo padrão que a CF/88 estabeleceu, desde sua publicação, para o regramento das finanças públicas de fontes constitucionais.

É que a Constituição, como norma maior, preferiu evitar discussões sobre as vantagens e desvantagens de determinada política econômica, acolhendo e propiciando instrumentos para o funcionamento adequado de qualquer uma, a depender da conjectura, dentro de certos limites estruturais. A EC 109/2021, por suas disposições, traz a Constituição normatizações de conjectura e alteração do padrão de construção da estrutura financeira do ordenamento brasileiro, tornando perenes normas de momento e constitucionalizando como mandamentais o que parecem ser instruções de uma determinada política macroeconômica em detrimento de outras, causando contradições e antinomias diversas.

Assim sendo, o objetivo principal desse artigo é encontrar razões pelas quais a escolha política deu-se por uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição) e não por uma PLP (Projeto de Lei Complementar), da mesma forma que pretende-se compreender eventuais consequências jurídicas dessa opção. Para tanto, o método será de revisão bibliográfica dos textos e enunciados normativos que tratem dos temas pertinentes, sem, no entanto, apresentar especificamente, com análise particular, as normas em questão, por falta de espaço. A bibliografia será nacional e estrangeira, com foco nos estudos de regras fiscais, direito financeiro e constitucional.

Tais propósitos serão alcançados por um referencial teórico dividido em três pontos: pelo primeiro, será analisada a teoria das regras fiscais, a fim de verificar como elas são estruturadas e quais as justificativas encontradas dentro da teoria para o caso em questão, pelo segundo, será apresentada o padrão constitucional supracitado, como ele se manifesta e, assim, como ele parece ter sido rompido pela ação constitucionalizante desta EC. Por fim, o terceiro referencial enunciará algumas das perspectivas encontradas na doutrina brasileira sobre o tema e como essas poderão auxiliar no entendimento sobre o assunto.

## 2. DESENVOLVIMENTO.

### *2.1. Da Teoria das Regras Fiscais.*

O pressuposto teórico das chamadas regras fiscais é de que há uma influência política exacerbada sobre a elaboração do orçamento, de forma que os gestores públicos e

representantes políticos têm maiores incentivos para atender determinados interesses sociais e de curto prazo, muitas vezes vistos como eleitoreiros, do que interesses permanentes de longo prazo, o que condiciona uma certa ignorância relativa aos recursos disponíveis, o método de adquiri-los e os custos sociais totais da decisão de organização orçamentária. É que, sendo o orçamento um conjunto de atos de caráter individuais e concretos, perde-se uma noção do todo e tem-se como consequência um uso abusivo de recursos escassos em um cenário comum de ausência de restrições (CORREA, 2010, p. 34).

E de fato, a organização orçamentário no Brasil possui problemas graves na elaboração do que deveria ser o plano orçamentário, com influências que ignoram a sinceridade orçamentária (SILVA, 1973, p. 154), e criação de situações de excessivo otimismo arrecadatório ou subestimação irresponsável de despesas (HORVATH, 2014, p. 187). E mesmo depois de elaborado o orçamento, e, portanto, realizado um planejamento anual de despesas e estabelecida a representação econômica no que concerne o programa de governo, a legislação dá uma série de instrumentos de flexibilização da execução orçamentária, de maneira que muitas vezes estes ainda são usados fora das perspectivas originais, criando-se uma prática indiscriminada de flexibilidade do cumprimento de um orçamento já planejado.

Ainda mais quando considerado o estágio do modo de produção em que vivemos. É que tendo o orçamento três dimensões essenciais (OLIVEIRA, 2011, p. 361), relativas à sua influência jurídica (como norma com vinculação jurídica) e política (como forma de gestão dos interesses conflitantes a serem sopesados pelos agentes políticos), ele também assumirá uma dimensão econômica no sentido não apenas de prover o método pelo qual o Estado promoverá a extração de recursos da sociedade e como estes serão distribuídos e alocados (entendimento padrão do que é considerado dimensão econômica do orçamento), mas também, em uma percepção indireta, de demarcar as estruturas econômicas privadas, principalmente as mercadológicas. Ou seja, o orçamento (seja a LOA, a LDO ou o PPA) dá informações ao mercado sobre como este deverá comportar-se pelo próximo período determinado, e o descumprimento do acordo feito no orçamento gera desconfiança e desordem interna nos planejamentos privados, aumentando-se o risco econômico.

Nesse contexto, surge a ideia da criação de elementos específicos cujos objetivos seriam a diminuição da liberdade do gestor público por meio de normas, de qualquer espécie, a fim de delimitar a elaboração de execução orçamentária dentro dos limites do equilíbrio econômico e financeiro das atividades estatais. Como analisa Allen Schick (2003, p. 10), essas normas buscam limitar a liberdade do gestor público dentro de certos limites, ou seja, mantém-se a discricionariedade política, desde que limitada a um determinado conjunto de

regras que fixem limites para arrecadação, despesas e dívidas de maneira neutra e *independentemente* de qualquer sentimento político passageiro ou variações das condições econômicas.

Na nomenclatura brasileira, tais normas receberam o título de regras fiscais, como sendo o conjunto de normas (regras e princípios) formais e informais, expressas ou implícitas, que disciplinam o ciclo de elaboração, aprovação e execução do orçamento. São, em verdade, normas de auto regulação do próprio Estado, que abdica de seu próprio poder, limitando suas potencialidades econômicas. A doutrina, no entanto, entende que essas normas não têm preocupação intrínseca de qualquer objetivo político ou de resultado econômico, dando liberdade ao gestor público para estabelecer um programa orçamentário dentro dos limites estabelecidos (SILVA, 1973, p. 129). Em verdade, alguns autores identificam nas regras fiscais um estímulo à transparência e à eficiência na alocação de recursos públicos, forçando nos gestores públicos uma ordem de “governança republicana” (CAMARGO, In: SCAFF, 2011, p. 783), visando proteger o direito do cidadão à boa gestão da coisa pública.

Em termos constitucionais, a boa gestão da coisa pública pode assumir diversos nomes: equilíbrio fiscal, sustentabilidade fiscal, responsabilidade fiscal, etc. Contudo, deve-se também considerar que as normas que poderiam desenvolver regras de conduta à atividade financeira do Estado, complexa como é, não estão descritas na Constituição. Daí a ideia proposta por Lochagin e Domingues (2017, p.561-563), de que o comando constitucional pela responsabilidade fiscal depende, para ser efetivado, de desenvolvimento regulamentar em normas infraconstitucionais e de decisões orçamentárias e administrativas capazes de assegurar o controle e atendimento do que for inscrito nestas mesmas regras. É somente a partir da articulação entre a Constituição, as normas de caráter permanente (como a LRF e a Lei 4.320/64) e as normas de caráter temporário (legislação orçamentária) que é possível assegurar uma gestão sustentável do orçamento público. Schick (2003, p. 17-18), inclusive, reconhece que as tais regras fiscais devem ser sempre anteriores ao orçamento, de forma que a temporalidade é limitada em relação às normas circundantes.

Ademais, para além da boa gestão da coisa pública, que nada mais consiste na incorporação jurídica de princípios éticos e morais de bom comportamento, as regras fiscais têm função de controle de variáveis orçamentárias (como déficit, despesa, dívida pública, arrecadação, etc). Inclui-se neste leque igualmente o conjunto de determinadas regras fiscais serviriam de planejamentos obrigatórios ao gestor, de forma que eventos inicialmente imprevisíveis na execução do orçamento não levassem ao seu afrouxamento, criando desconfiança entre os agentes privados e a sociedade (caso do anexo de riscos fiscais, por

exemplo). Dessa forma, as regras fiscais devem portar-se à responsabilidade fiscal a longo prazo e à estabilização econômica de curto ou médio prazo (ANDERSON; MINARIK, 2006, p. 164-167). Nessa situação, igualmente as regras fiscais podem ser rígidas, quando não podem ser modificadas frente às condições econômicas e políticas adversas, ou flexíveis, quando o governo pode mudar o curso fiscal anteriormente adotado frente a novas situações sociais.

Allen Schick (2010, p.2) adiciona uma outra função das regras orçamentárias para além do controle de variáveis financeiras e da gestão republicana, especificamente na análise do uso dessas regras em países em desenvolvimento. Nesses casos, mais do que impor restrições de ação orçamentária, essas regras objetivam gerar expectativas de controle. Logo, exercem função antecipatória, ao divulgarem à sociedade (mas principalmente ao mercado) um maior compromisso com a disciplina fiscal, de maneira a gerar um maior fluxo de investimentos e, conseqüentemente, de recursos para os cofres do Estado. O compromisso gera a credibilidade de uma gestão fiscal futura, mas tal escolha, por si só, também é conquista de uma política econômica presente que pretende ser posteriormente cumprida. Tais situações permitem aos gestores cumprir objetivos de curto prazo submetendo-os ao cumprimento de objetivos de longo prazo (THE PETERSON-PEW COMMISSION ON BUDGET REFORM, 2011, p. 1-9).

Parece lógico, portanto, que esse conjunto de regras fiscais, cuja finalidade precípua é incrementar credibilidade, devam ser necessariamente rígidas. É que a rigidez determina, em geral, uma política fiscal pró-cíclica ou acíclica<sup>1</sup> e tais regras possuem uma maior simplicidade pela menor possibilidade de serem adaptadas à situação econômica e social da época, enquanto as regras mais flexíveis são mais ajustáveis aos ciclos econômicos, estimulando em geral caracteres, de maneira geral, anticíclicos, e tendo como consequência uma maior facilidade de tornar-se *letra morta*, a depender de como o governo faça a gestão da situação (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 9-10).

Nesse ponto, vale rápida consideração, para diferenciar credibilidade de Estado e credibilidade de governo (SUÁREZ, 2019, p. 46-48). O primeiro relaciona-se ao caráter perene das condições inerentes a fatores produtivos ou de vocação produtiva do país para composição do processo econômico permanente. Envolve-se, assim, nesse caso, o conjunto de elementos industriais e econômicos quanto aos recursos naturais disponíveis e as

---

<sup>1</sup> Como no caso específico do teto de gastos proporcionado pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016 ao ADCT da CF/88, como explica REZENDE, 2016. Por acíclica, seria entendido a manutenção da situação independente dos acontecimentos econômicos, o que no caso, seria sempre uma tendência de desincentivo macroeconômico, seja no crescimento seja no decréscimo do PIB.

possibilidades de expansão econômica, assim como as possibilidades jurídicas. Já a credibilidade de governo é aquela criada pelo esforço subjetivo de cada governo para criar confiança aos investidores, relacionada ao conjunto de medidas que o governo realiza a fim de proporcionar sentimento de confiança ao mercado. Vale considerar, contudo, que a credibilidade de governo pode ser criada por apoio internacional, mesmo sem respaldo real, ou por ação interna, que fundamenta uma fiança inexistente em relação a ação do governo nessa alçada.

A questão é que, politicamente, regras fiscais rígidas não são de todo funcionais. Por serem pró-cíclicas, a sua implementação em momentos de crise econômica ou orçamentação negativa (que é, em geral, quando ocorre, pois se a receita cresce e a economia vai bem, raramente falar-se-ia em regras fiscais), o que tem como consequência as reduções financeiras via contingenciamentos e limitações de empenho. Alguns autores consideram que isso promoveria maior qualidade do gasto público e eficiência do dispêndio (VALLE, 2017, p. 249), muitas vezes essa ideia leva mais a uma diminuição grave de financiamento em setores públicos de interesse social, considerando que é exigido constitucionalmente ação direta do Estado para a redução das desigualdades econômicas e sociais (MARIANO, 2017, p. 279).

Ora, sendo tais regras fiscais existentes apenas com o objetivo de criar credibilidade futura, a pressuposição tida em mente é que o Estado em questão teria uma prática de irresponsabilidade fiscal reiterada dentro das estruturas governamentais, o que facilitaria o descumprimento de normas flexíveis exatamente por eventuais ampliações das *válvulas de escape* naturais a esse tipo de regra fiscal. Dessa forma, para essas situações em especial, a opção de criar credibilidade seria apenas possível pela implementação de regras fiscais rígidas, caso em que não haveria ao Estado outra opção senão cumpri-las ou revogá-las.

A questão é que, mesmo com regras fiscais rígidas, existe uma grande discussão sobre a sua eficácia normativa. No histórico de análise da construção de regras fiscais de qualquer país, vê-se um padrão de tentativa e erro do que seria ou não normalmente seguido (LLEDO *et al.*, 2017). Se por um lado é possível entender que o Direito tem capacidade limitada para intervir na política econômica, e apenas esta seria capaz de produzir efeitos, não a norma em si (OSTERLOH, 1989, p. 145-152), também é difícil considerar a ausência de regras de condução da política econômica, de forma que o afastamento do Direito nesta questão poderia levar ao arbítrio do governo e o descumprimento de ordens constitucionais sobre finanças públicas que muitas vezes são afastadas no momento orçamentário por falta de informação (HOEFLING, 1993, p.1-3). Ou seja, as regras fiscais melhorariam a decisão política, unificando os incentivos e o fluxo de informações decisórias dos agentes públicos envolvidos.

Afinal, para esses autores, as regras fiscais nada mais são do que a aplicação da força normativa da Constituição no que concerne a sua ordem pelo equilíbrio e sustentabilidade fiscal (FERNANDES, 2019, p. 446-447), permitindo o desenvolvimento pleno desses princípios. Alguns autores propuseram ações limitadas no tempo de determinadas regras, como as regras dos anexos de metas e riscos fiscais, que só valem por um ano, e outras ações para serem de aplicação permanente, como os limites do endividamento público (VIDIGAL, 1973).

Fato é que parece haver recorrente um ponto positivo na adoção de regras fiscais, mesmo que estas sejam descumpridas, que é a criação da possibilidade de maior controle social dos gestores públicos usando dos parâmetros fiscais estatuídos, o que poderia ser bom por si só se considerados apenas os aspectos de *governança republicana* (DAHAN; STRAWCZYNSKI, 2013, p. 179). Ainda, as estimativas reais impactam o cenário conduzido, e as regras fiscais permitem ao político prever possíveis cenários econômicos a serem formados com a alteração ou inserção de novas regras fiscais. Com efeito, como pesquisaram Dahan e Strawczynski (2013, p. 484), em 22 países da OCDE, em que pese haja eficácia normativa das regras fiscais, estas são seguidas pelo consenso, pois padecem de força vinculante no âmbito jurídico.

Esse elemento é curioso para averiguar uma questão bem relevante, que é a importância do consenso no estabelecimento de regras fiscais para o seu cumprimento. Em geral, pensa-se que o estabelecimento de regras fiscais depende de um alinhamento controlado de esforços constantes de política econômica, vindos de sucessivos governos, a fim de construir pactos sólidos de sustentabilidade das finanças públicas. No entanto, mais importante que a prática reiterada e a juridicização da regra, é o consenso sobre sua necessidade de aplicação. A questão é que o cumprimento e a eficácia é diferente de juridicizar medidas: uma vez havendo consenso sobre seu cumprimento, não haveria necessidade de juridicizar, mas havendo juridicização, seria preciso o consenso para seu cumprimento. Outro ponto seria o meio pelo qual essa juridicização ocorre, seja por meio de lei, ordinária ou complementar, ou por emenda.

Veja-se, por exemplo, o Novo Regime Fiscal, implementado pela EC 95/2016. A regra é extremamente rígida e não apresenta quaisquer válvulas de escape, algo que pode adquirir dimensão ainda mais preocupante pelo longo prazo que apresenta (20 exercícios fiscais), e sem eventuais reformas posteriores que readaptem a situação a novos contextos sociais. Analisando o texto atualmente, a eficácia da regra fiscal pelo período esperado encontra-se absurdamente comprometida, podendo-se levar a dois caminhos: (i) o seu não cumprimento

integral ou (ii) a sua desestruturação parcial, sendo que em ambos os casos há transformação da regra em ordem fictícia, algo que vem ocorrendo no próprio governo Bolsonaro que, ao aprovar as EC 113 e 114/2021, descontou do teto de gastos os valores a serem despendidos no auxílio Brasil.

A rigidez, assim, dificilmente encontrará efetividade nessa medida, e a consequência é maior, por ser vista como imprecisão pelo mercado. Ora, sendo o Novo Regime Fiscal exatamente a norma idealizada por Allen Schick quando considerado as funções de regras fiscais para países em desenvolvimento (ou seja, provocar expectativas positivas junto ao mercado), o seu descumprimento não apenas gera o efeito inverso daquele inicialmente pensado para promover a médio prazo como também desestrutura importante elemento de força normativa da Constituição, na medida em que essa regra é constitucionalizada.

## *2.2. Regras Fiscais e a Constituição Federal.*

As regras fiscais, sendo qualquer tipo de norma que interfira na discricionariedade do gestor público de elaborar, aprovar e executar o orçamento público, podem estar dispostas em qualquer espécie normativa constitucional capaz de interferir no devido processo legal. Dessa forma, é possível averiguar regras fiscais como constitucionais ou infraconstitucionais. Nesse ponto, a Constituição delimita como competência concorrente de todos os entes federados a legislação sobre direito financeiro (art. 24, inc. I), desde que, para o caso da União, estabelecida sob forma de norma geral no que se refere à legislação concorrente (art. 24, §1º).

Com efeito, no âmbito do direito financeiro, a analiticidade e a extensão da Constituição Federal de 1988 permitiram a expansão da norma constitucional para regulação, concomitantemente, de tópicos minuciosos e casuísticos de determinados pontos, especificamente no interesse de impedir que práticas comuns da Ditadura Militar, e anteriores, fossem repetidas na Nova República<sup>2</sup>, como também de tópicos amplos e genéricos o suficiente para ser a Constituição fonte própria de Direito Financeiro (TORRES, 2008, p. 37).

No aspecto das normas gerais, a Constituição dispõe, por si, de dois tipos de regras (FARIA In: SCAFF e BRAGA, 2010, p. 450-451) as materiais, que ditam diretamente as regras de conduta e princípios de compulsória observância para todos os entes federados, e as regras de estrutura, que por sua vez apenas implementam a distribuição de competências entre entes federados para regulamentação por meio de espécies normativas próprias destes. Ou seja, enquanto as primeiras têm eficácia plena no que concerne às condutas de direito

---

<sup>2</sup> Como por exemplo, o art. 151, III, que dá normas sobre a arrecadação tributária ao vedar que a União institua isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Em que pese a regra parecer óbvia, ela tem razão histórica, pois essas práticas eram muito comuns durante a República de 64, razões que desenvolveram graves problemas econômicos e financeiros aos entes federados.



financeiro, as segundas têm eficácia limitada, dependendo de ação infraconstitucional para geração dos efeitos esperados e da imposição das regras materiais em si.

Adiciona-se, ainda, a perspectiva de que as normas materiais de direito financeiro muitas vezes também o são de direito administrativo (como os limites dos vencimentos dos vereadores e a limitação total da remuneração do servidor público com base na remuneração de agentes de alto escalão, como Ministros do STF, Governador ou Prefeito) ou de direito tributário, por enfatizarem elementos mais da relação jurídico-tributária entre Estado e contribuinte, como determinar que o contribuinte só será obrigado a pagar um empréstimo compulsório se este for feito por lei complementar e tiver os recursos adquiridos destinados exclusivamente para atender as despesas extraordinárias que o justificou, sob pena de restituição do indébito arrecadado. O interesse é primordialmente reger a relação contribuinte-Estado, mais do que regulamentar a atividade financeira do segundo.

É que apenas excluindo-se as normas referentes à relação jurídico-tributária (Direito Tributário) e as regras exclusivas da atividade administrativa (Direito Administrativo), tem-se o foco do Direito Financeiro como sendo a atividade financeira do Estado, isto é, a atividade focada na gestão da recebimento de recursos (seja por operações de crédito seja por arrecadação de receitas originárias ou derivadas), a gestão desses ganhos e perdas, com a devida realização de despesas a fim de cumprir a continuidade de execução das necessidades públicas (PISCITELLI, 2022, p. 16). Ou seja, os temas do Direito Financeiro circundam a administração das receitas adquiridas e das despesas necessárias, o que só é materializado pelas vias orçamentárias. Pode-se considerar, nesse sentido, que a questão básica é o orçamento.

Se analisarmos meticulosamente as normas constitucionais, no entanto, será encontrada uma prevalência de normas de estrutura, a qual atribui competência de regulamentação para norma terceira, do que de normas materiais. E mesmo a maioria das normas materiais fazem referência a norma externa, na medida em que determinam algo (“deve-se fazer tal coisa” ou “é vedado realizar tal coisa”, complementando com uma “na forma da lei”, “quando não autorizada em tal lei”, “limitado no que diz respeito a tal lei”, etc).

Dessa maneira, Marcus Abraham (2020, p. 94) explica que a Constituição Financeira no Brasil é dividida da seguinte forma: (i) as normas relativas às competências normativas sobre matéria financeira (arts. 24, 48, 52, 62 e 68), (ii) as hipóteses de intervenção decorrentes de descumprimento de normas financeiras (art. 34 e 35), (iii) os métodos de fiscalização, externa ou interna, da atividade financeira (arts. 21, 70, 71 e 74), (iv) o sistema tributário nacional, pois a arrecadação e recolhimento de receitas fazem parte da atividade financeira do

Estado (art. 145 a 156 e 195), (v) as repartições de receita tributária (art. 157 a 162), (vi) as normas gerais de finanças públicas e a ordenação do sistema monetário (art. 163 a 164), e (vii) as normas de orçamento (art. 165 a 169). Ora, se compreendidos as análises desses artigos em específico na Constituição original de 1988, é possível ver que a quantidade de normas materiais de direito financeiro limitam-se a duas situações: (i) a organização orçamentária e seu controle (seja com prazos de elaboração, quais despesas podem ser consideradas, o que deve ser feito pelos órgãos de controle em caso de descumprimento, etc) e (ii) momentos de ação extraordinários (como a intervenção, a criação de novos Estados, a calamidade, etc).

As disposições específicas sobre Direito Financeiro, em verdade, devem ser dadas por lei complementar, na forma dos arts. 163 e 169, que deverão, respectivamente, estabelecer normas gerais de finanças públicas<sup>3</sup> e de realização de despesas públicas e seus limites. Dessa forma, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) exatamente nas perspectivas da época em que foi elaborada: determinar normas gerais (a) com base no repúdio aos déficits orçamentários, (b) implementar conceitos a serem usados pela ação administrativa como de responsabilidade, transparência, planejamento, boa gestão, política fiscal etc, (c) ordenar um planejamento de condutas e políticas orçamentárias, ao desenvolver os termos da LDO e da LOA dentro de determinadas perspectivas e (d) estabelecer padrões contábeis para a entrega constante de relatórios gerenciais, de acordo com as diversas influências que tal lei teve (CASSIMIRO *et al*, 2021, p. 239). Outras normas, como a própria Lei 4.320/64, foram recepcionadas nos termos da CF/88 como lei complementar, exatamente por ser norma geral de Direito Financeiro nos termos do art. 163 da CF/88.

Há uma razão pela qual essas foram as espécies normativas escolhidas para dar forma às regras fiscais mais desenvolvidas para além do processo orçamentário constitucionalizado, que é a abdicação, por parte da Constituição, de sua posição para pré-definir determinadas políticas macroeconômicas. A regulamentação constitucional, em que pese promova uma ação em favor do equilíbrio fiscal, não veda absolutamente o déficit público e, portanto, permite determinações de regras fiscais complexas. Primeiro porque reconhece a possibilidade de endividamento estatal e segundo porque a estrutura orçamentária determina as despesas mas apenas prevê as receitas, incluindo tacitamente a ideia de que estas possam ficar aquém do esperado, gerando desequilíbrio orçamentário (ATALIBA, 1973, p. 140-142).

---

<sup>3</sup> E deve-se, aqui, entender por finanças públicas todo fenômeno financeiro-orçamentário, como, efetivamente a própria atividade financeira do Estado (compreendendo-se o ingresso de recursos públicos, a orçamentação, o endividamento e o crédito e a realização das despesas públicas), de forma que a União elaborará lei complementar para reger toda a situação financeira (OLIVEIRA, 2017, p. 725-726).

O nível de discricionariedade que as regras fiscais, conforme conceito supracitado, não podem ignorar diz respeito exatamente ao limite em que é permitido a determinada política macroeconômica, de determinado governo eleito, valorizar em uma ação anticíclica, a qual incentivará o endividamento público, o aumento de despesas e diminuição da arrecadação e das receitas totais a depender da situação vigente. Dessa forma, como qualquer princípio, é possível a ponderação do Princípio do Equilíbrio Orçamentário com outros envolvidos, inclusive com a capacidade de gestão macroeconômica, pois não há princípio nem direito com caráter de ação absoluta, nem no âmbito financeiro (MENDES e BRANCO, 2021, p. 771).

É que, como informam Lochagin e Domingues (2017, p. 563), o Direito Financeiro depende de uma necessária articulação entre estrutura (permanente) e conjectura (transitória), sendo impossível normas financeiras permanentes que não dependem de combinação com a ação de normas transitórias, ajustando as regras a determinados condicionantes conjunturais determinados em lei. A questão desenrola-se de acordo com a ideia de que a Constituição tem força normativa de tendência permanente, e que mesmo as normas estruturais (de caráter permanente) possam sofrer alterações de acordo com as conjecturas econômicas previstas.

Celso Ribeiro Bastos (BASTOS e MARTINS, 1995, p. 171), mesmo desenvolvendo tal comentário no campo específico da dívida pública, explica que a Constituição não tem a função de promover a discussão sobre vantagens ou desvantagens em si do endividamento, do déficit, da realização de despesas ou do grau de arrecadação de receitas. A questão é mais complexa, pois todas essas variáveis são básicas ao modo de produção capitalista e fazem parte da rotina estatal, de que maneira que não há opção a Constituição senão reconhecê-los. Todavia, também deve-se ter em mente que mesmo dentro do capitalismo é possível a condução dessas variáveis de diversas maneiras, a depender da doutrina política macroeconômica do governo vigente.

Com efeito, a alegação de que diversas ideologias estão consagradas na Constituição é válida, se interpretarmos como coincidentes na Carta Magna os ideais de democracia e bem-estar social, submetidos concomitantemente à preceitos de liberalismo. Dessa forma, quando consideradas as diversas escolas econômicas que dão visões sobre como deve dar-se a gestão macroeconômica de cada uma dessas variáveis (despesas, receitas, déficit, dívida), é importante destacar, para a ação do governo, instrumentos de em um ou em outro sentido com regras a serem aplicadas a depender da situação conjuntural e as demandas sociais. A Constituição não pode ser objeto de metas substantivas específicas, sob a consequência de impedir o livre debates de ideias dentro da sociedade democrática, criando uma formalização

perpétua dos interesses majoritários e limitando a ação do governo apenas a providências a serem tomadas para cumprir fins predeterminados e indiscutíveis (PASSOS, 2002).

Há, assim, uma grande dificuldade de compreender as regras fiscais, no que concerne ao seu interesse de manter certo nível de discricionariedade da Administração e do governo, para fazer a gestão mais adequada à política macroeconômica que deseja, a depender das circunstâncias da conjuntura social, pois compreende-se que é no orçamento que ocorre a luta de interesses e os conflitos distributivos e alocativos de diversos setores da sociedade, os quais apresentam, por óbvio, opiniões contrastantes para além do simples desejo de adquirir parte dessa alocação (PINTO, 2008). A regulação que as regras fiscais fazem no que confere a materialidade do planejamento, organização, elaboração e execução do orçamento consubstancia-se também na regulação desses conflitos sociais de interesses. Ou seja, as regras fiscais mais abrangentes na sua possibilidade de influenciar, e até mesmo retalhar, esse conflito social de interesses, característica essencial da elaboração orçamentária, podem decapitar a discricionariedade administrativa do governo eleito, e impor apenas uma ideologia a ser seguida, ainda mais quando essas regras tornam-se cada vez mais difíceis de serem alteradas, quando, por exemplo, estiverem constitucionalizadas.

### *2.3. A Constitucionalização das regras fiscais e consequências jurídicas.*

Em 2016, como entende Graziane Pinto (2016), houve a ápice de um projeto de cinismo fiscal, primeiro quando da renovação para até 2023 da DRU (EC 93/2016), uma medida que, dizendo-se transitória, existe desde 1994, e segundo pela aprovação do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), que quebrou a relação básica de qualquer orçamento entre receitas e despesas e tornou estas últimas totalmente autônomas, inclusive colocando de lado vinculações constitucionais para educação e saúde. Cinismo porque, para ela, seria uma burla à ordem social dada pela Constituição. Para autora, a constitucionalização de medidas comuns de finanças públicas esconde um mal estar estrutural no que concerne ao regramento da distribuição de receitas, sua arrecadação, assim como o problema da falta de regulamentações de Direito Financeiro exigidos constitucionalmente, como a ausência de limite para dívida mobiliária da União (que deveria ser dada pelo Senado) e a falta de imposição de impostos dentro do nível máximo de arrecadação possível (caso, por exemplo, do IGF).

A reformas fiscais desses últimos anos no Brasil tem criado essa tendência de regulamentar as finanças públicas quase que apenas por meio da adição de regras de caráter material ao tratamento constitucional, de forma que a cada alteração abandona-se a repetição anual dos conflitos de interesses na elaboração do orçamento para que seja permanentemente

fixado o interesse momentâneo do grupo parlamentar ou do governo vigente. A autora critica isso que ela chama de transformação da Constituição em uma LDO com quórum qualificado, a qual “*tem sido semestralmente redesenhada e, por vezes, solenemente descumprida para manter intocada nossa histórica e brutal desigualdade, bem como para atender ao curto prazo eleitoral dos governantes de ocasião*”. Ou, se não assumem tal postura, são “*praticamente cosméticos*”, como o art. 164-A, que simplificarmente determina que os entes federados devem cumprir as normas gerais emanadas do art. 163 da Constituição, determinação óbvia.

A aprovação da EC 109/2021 é prova desse desmerecimento constitucional quando, ao implementar os arts. 167-A a 167-G na Constituição, são dadas determinações idênticas às contidas na Lei de Responsabilidade. São tópicos como limite prudencial, vedação à realização de operações de créditos, vedação de instrumentos de aumento de despesas em caso de ultrapassagem da relação constitucionalmente definida entre receita corrente líquida e dívida, afastamento de normas da LRF na aplicação de limites em caso de calamidade pública, assim como de simplificação de contratações e licitações, o que configura a implementação de um regimento específico e extraordinário para os casos de calamidade pública decretada pelo Poder Executivo, realizando-se verdadeira constitucionalização do regime de calamidade pública. Assuntos estes que, tratados na LRF e normas posteriores, poderiam muito bem ser dadas em temas de lei complementar. Ora, se fosse necessário, de fato, afastar exigência de lei complementar, ou inclusive alterá-la ou ampliá-la, bastaria lei complementar, não emenda à Constituição, mais trabalhosa para ser aprovada e, posteriormente, para ser alterada.

Poucas são as questões efetivamente de âmbito constitucional, principalmente no que diz respeito ao afastamento de regras já existentes. Dá-se dois casos que parecem ter tido alguma razão para constitucionalização: (i) o do art. 167-E, que afasta a regra de ouro (inc. III, art. 167) em caso de decretação de calamidade pública, pois esta tem estatura constitucional e só poderia ser afastada por semelhante, e (ii) o do art. 167-D, o qual permite aos entes federados em calamidade pública ampliarem (pela criação, expansão ou aperfeiçoamento), sem limites, despesas, desde que sem caráter continuado, e concederem renúncias de receita e benefícios fiscais, algo vedado pelo art. 195, §3º, quando o ente estivesse em débito com a seguridade social. No entanto, há que se considerar, mesmo para o primeiro caso, o sinal ainda tautológico, pois a própria regra de ouro apresenta mitigações quando considerada as autorizações legislativas, por maioria absoluta, para abertura de créditos suplementares ou especiais.

Se pensados os aspectos práticos da escolha por essa espécie normativa, as Emendas à Constituição tem dois benefícios: (i) é capaz de impedir, em parte, discussões mais simplificadas sobre constitucionalidade das medidas, pois a única forma de tornar inconstitucional normas da Constituição é por meio do uso das cláusulas pétreas como parâmetro de validade, e poucas ou nenhuma poderiam ser aplicadas para regramentos fiscais sem um bom exercício interpretativo, (ii) demonstra alto grau de legitimidade, ou melhor, apoio político para aprovação da medida, algo extremamente complexo considerando a amplitude e gravidade das normas aprovadas, ou seja, objetiva-se mais mostrar apoio político do que efetivamente criar alterações na realidade fática. De fato, não é possível falar em consenso ou legitimidade das medidas, pois a juridicização de qualquer regra fiscal antecede uma ausência de consenso sobre a necessidade ou vinculação da medida, os quais, se existissem, fariam ser dispensadas qualquer imposição jurídica. Questiona-se, contudo, os efeitos jurídicos dessa escolha política entre não usar uma PLP, mas sim uma PEC.

Afinal, o novo art. 167-A da Constituição, dado pela EC 109/2021, repete tanto o enunciado no §1º do art. 35 quanto os incisos do art. 22, ambos da Lei Complementar 101/2000, e, nesse segundo caso, repetindo identicamente o percentual a partir do qual é iniciado o limite prudencial, apenas aumentando o leque de limitações quando descumprido tal limite (algo que já poderia ser interpretado extensivamente antes), e permitindo a antecipação dessas medidas em caso de calamidade pública. A Constituição passa a ser usada como meio de disciplina fiscal inclusive para medidas de contenção de despesas correntes e de regramentos especiais para casos de decretação de calamidade pública, termos que, já definidos na LRF, não necessitariam qualquer ordenação constitucional, podendo serem adicionados ou alterados via PLP. E vale ressaltar que mesmo em países em que a Constituição prevê certas regras fiscais desse nível, não há desenvolvimento minucioso como o dado pela EC 109/2021 (SICCA, 2021).

Gerson Sicca (2021) entende que essa constitucionalização é decorrente da crise político-institucional do Brasil e do esfacelamento das regras institucionais, o que provocou a perda da esperança quanto à formação de consensos mínimos, por consequência, a criação de um princípio geral pela desconfiança. O grupo que sente-se mais afastado do poder (embora não o seja) vê na Constituição um meio para a imposição permanente de sua visão de mundo, acreditando que o ajuste fiscal permanente é capaz de implementar projetos de governo nunca eleitos pela população, mas que, por forças ideológicas, precisam estar presentes na realidade brasileira. A questão, no entanto, é que a escolha pela constitucionalização aumenta os custos políticos futuros de reformas dessas tais regras rígidas, limitando a ação de governos que

cedam menos ao Congresso, ao mesmo tempo que tira do gestor qualquer capacidade de ação, pois qualquer passo seu esbarraria em crime de responsabilidade.

No mesmo sentido é a interpretação das regras fiscais dadas por Allen Schick. No estudo de Graziane (PINTO, 2022), pode-se elevar esse cinismo exatamente para colocá-lo como parte da interpretação de Schick, ou seja, as regras fiscais são dadas não para serem seguidas, mas para serem objetos de incentivo à credibilidade do governo, com medidas que, por conta própria, este não conseguiria impor. Nesse ponto, explica o próprio Gerson Sicca (2021) que a prática brasileira vem demonstrado que a constitucionalização de temas, por exemplo, de âmbito administrativo, não ganham efetividade maior por simplesmente estarem no texto constitucional. A questão problemática é que um conseqüente descumprimento dessas regras, que foram essencialmente criadas para serem quebradas, geraria não apenas a perda de credibilidade no governo, mas também no Estado Brasileiro e, pior, na própria Constituição.

### 3. CONCLUSÃO.

Como visto, a constitucionalização de regras fiscais de tamanha substantividade, ao invés de usar as estratégias originalmente colocadas pela norma constitucional como as leis complementares, é uma estratégia política perigosa. Primeiro porque se a constitucionalização foi feita originalmente no interesse de criar credibilidade de governo, sem expectativa de cumprimento efetivo, cria-se o custo social de reversão da medida, o que acaba por destruir a credibilidade conquistada e ainda diminuir tal situação ainda mais, levando a conseqüente reversão dos benefícios conquistados. Segundo porque o descumprimento dessas normas não cria apenas resultados econômicos, mas também jurídicos, pela perda da força normativa da Constituição e das expectativas de implementação de todas as outras ordens constitucionais.

Parece haver uma impressão de que a repetição de normas infraconstitucionais no corpo permanente do texto maior possa levar a um aumento na eficácia social destas. De fato, o que a EC 109/2021 faz é incrementar a hierarquia jurídica de diversos preceitos, anteriormente constatados em leis de diretrizes orçamentários (repetidamente), na Lei de Responsabilidade Fiscal e no próprio ADCT, para o corpo permanente da Constituição. Essa ideia, no entanto, é falha, a partir do momento em que as razões pelo descumprimento constante de tais regras, agora constitucionais, não são jurídicas, mas sim fáticas, decorrentes de uma estrutura social, história e econômica da formação das finanças públicas do Brasil.

Entre as hipóteses propostas, o que parece justificar tanto o cinismo fiscal, decorrente da escolha de soluções conjunturais a problemas crônicos e estruturas, que escondem a

incapacidade de uma reforma tributária capaz de resolver conflitos financeiros, e colocando em suspenso a execução de direitos sociais sob a justificativa permanente de ausência de recursos, quanto a ideia de crise institucional, ainda é o apoio à credibilidade. A constitucionalização dessas regras fiscais tem como causa a desconfiança que parece ser tida pela sociedade e visa uma medida de credibilização forçada do sistema normativo, tanto perante a apresentação dessas regras ao mercado, quanto por meio da perenização de políticas econômicas específicas que agradam a determinados grupos sociais avessos a implementação dos direitos sociais dados pela Constituição de 1988. Impossibilita-se, nessa medida, a diversificação ideológica do governo, impedindo inclusive a escolha democrática por novas políticas públicas.

Em verdade, juridicamente, não há qualquer ganho na escolha pela constitucionalização. O emprego da medida não causará aumento da eficiência econômica e financeira das políticas públicas e, mais do que não gerar benefícios, a continuidade de descumprimento causará perda da credibilidade da norma maior. Desde Konrad Hesse, entende-se que não é a realidade que define a Constituição apenas, mas ao contrário, o feito normativo supremo deve também promover alterações na realidade social para que esta seja cumprida. A força que faz com que a norma seja seguida é a força normativa da Constituição: ela é única a todo o texto constitucional, e o descumprimento de qualquer parte da norma afeta a força desta como um todo. Determinar regras fiscais na Constituição desestabilizam a sua força normativa e, portanto, pode causar riscos ao cumprimento desta como um todo.

A manutenção da prática vista causa uma instabilidade jurídica imensa, que afeta a força normativa da Constituição não apenas sob o jaez do descumprimento, mas sob a necessidade de constante desta para readequá-la a novas conjecturas sociais e políticas econômicas de governos diversos, eis que temas que deveriam constar em leis, não sujeitas às consequências que afetem o próprio Estado, foram constitucionalizados. A constitucionalização de uma ideologia, como o feito pela EC 109/21, também incrementa a possibilidade de intervenções judiciais de controle de constitucionalidade, judicializando uma discussão que deveria caber ao mérito administrativo do governo vigente.

Por fim, a consideração é que a constitucionalização de tais medidas, se idealizadas no intuito de incrementar a credibilidade de governo para ações de curto prazo, tem efeito reverso até de imediato, quando considerado a realidade do descumprimento dessas medidas, gerando perda de credibilidade da Constituição, e do próprio Estado Brasileiro.

#### 4. REFERÊNCIAS.



ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. Disponível em: Minha Biblioteca, (6th edição). Grupo GEN, 2020.

ANDERSON, Barry; MINARIK, Joseph J. *Design Choices for Fiscal Policy Rules*. OECD. 2006, Journal on Budgeting, vol. 5/4, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art25-en>.

ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973. p. 13.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1995. 4º Volume – Tomo I.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. *Governança Republicana e Orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade*. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CASSIMIRO, Francisco Itamar; NASCIMENTO, Roberto Sérgio do; VIOTTO, Ricardo. *Avaliação dos determinantes de endividamento público dos entes subnacionais brasileiros*. Fortaleza: Revista Controle – TCECE. Vol. 19, nº1m p. 236-274, jan./jun. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal*. Brasília: CNI, 2014.

CORREA, Celso de Barros. *Orçamento público: uma visão analítica*. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento Público: II Prêmio SOF de Monografias: Coletânea*. 1ed. Brasília: ESAF, 2010.

DAHAN, Momi; STRAWCZYNSKI, Michel. *Fiscal Rules and the Composition of Government Expenditures in OECD Countries*. Journal of Policy Analysis and Management. vol. 32. n. 3. 2013.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. *Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

FERNANDES, Andressa. *The constitutional principal of fiscal sustainability: considerations regarding its definition and application in judicial decisions involving budgetary issues*. In: BAUMNS, Theodor et al. *Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem: Festschrift für Helmut Siekman*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019. Journal on Budgeting. vol. 5. n. 4. 2006.

LLEDO, Victor et. al. *Fiscal rules at a glance*. International Monetary Fund, mar. 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em janeiro de 2021.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A flexibilidade da execução orçamentária*, 2012. Dissertação (Mestrado), São Paulo, Departamento de Direito Econômico-Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana Oliveira. *O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público*. Revista Justiça do Direito, vol. 31, n. 3, 2017.

MARIANO, Cynara Monteiro. *Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, jan./abr. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

OSTERLOH, Lerke. *Staatsverwchuldung als Rechtsproblem?: Kritisches zum Urteil des Zweiten sents des BVerfG vom 18.04.1989*. Neue Juristische Wochenschrift, vol. 43, n. 3, 1990.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *A constitucionalização dos direitos sociais*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3197>. Acesso em: 14 out. 2022.

PINTO, Élide Graziane. *ADCT é o "retrato de Dorian Gray" da Constituição de 1988*. Revista Consultor Jurídico. 27 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988>

PINTO, Élide Graziane. *Constitucionalização do cinismo fiscal: PEC para falsear preços sensíveis*. Revista Consultor Jurídico. 25 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-25/contas-vista-constitucionalizacao-cinismo-fiscal-pec-falsear-precos-sensiveis>. Acesso em: 14 out. 2022.

PINTO, Élide Graziane. *'Museu de grandes novidades' da PEC Emergencial*. Revista Consultor Jurídico. 9 de março de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-09/contas-vista-museu-grandes-novidades-pec-emergencial>. Acesso em: 14 out. 2022.

PINTO, Élide Graziane. *Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais?* De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, n.11, p.511-537, jul./dez., 2008. Acesso em: 14 out. 2022.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. Disponível em: Minha Biblioteca, (7th edição). Grupo GEN, São Paulo: Atlas, 2021.

SCHICK, Allen. *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*. OECD Journal on Budgeting. vol 3. n. 3. Paris: OECD, 2003.

SICCA, Gerson. *Os riscos da constitucionalização excessiva do Direito Financeiro*. Revista Consultor Jurídico. 26 de abril de 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/sicca-constitucionalizacao-excessiva-direito-financieiro>. Acesso em: 14 out. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

SUÁREZ. Lenin José Andara. *Credibilidad: presupuesto necessário para el endeudamiento público*. In: CONTI, José Maurício (orgs.). *Dívida Pública*. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Blucher Open Access, 2019. p. 45-61.

THE PETERSON-PEW COMMISSION ON BUDGET REFORM. *Tied to the Mast: Fiscal Rules and Their Uses*. 13 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://budgetreform.org/sites/default/files/fiscal\\_rules.pdf](http://budgetreform.org/sites/default/files/fiscal_rules.pdf)>. Acesso em junho de 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VALLE, Vanice Regina do. *Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1., jan./abr. 2017.

VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 1973.