

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**ROBERTO TONEL KLOCK**

**GASTOS PÚBLICOS: O EQUÍLBRIO FINANCEIRO COMO DIREITO  
FUNDAMENTAL  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2019

**ROBERTO TONEL KLOCK**

**GASTOS PÚBLICOS: O EQUÍLBRIO FINANCEIRO COMO DIREITO  
FUNDAMENTAL  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

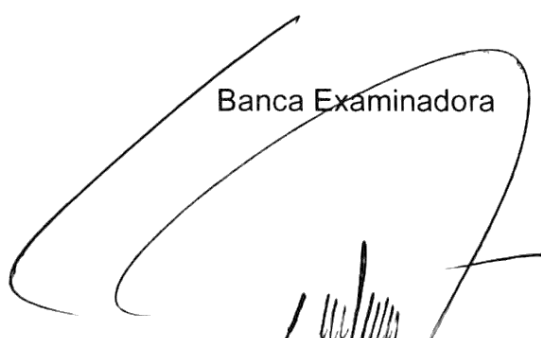
Santa Rosa  
2019

**ROBERTO TONEL KLOCK**

**GASTOS PÚBLICOS: O EQUÍLIBRIO FINANCEIRO COMO DIREITO  
FUNDAMENTAL  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



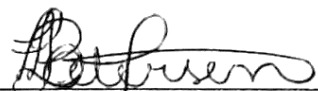
---

Prof. Ms. Tiago Neu Jardim – Orientador



---

Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira



---

Prof.ª Dr.ª Leticia Lassen Petersen

Santa Rosa, 14 de novembro de 2019.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais, porque eles representam aquilo que tenho de mais valioso. Apesar de todos os contratempos e dificuldades que passamos, sempre me incentivaram a estudar e entregar o meu máximo. Eles são meu exemplo e origem daquilo que represento. Sou o que sou por eles e, também por eles, sempre buscarei ser melhor. De igual forma, dedico este trabalho a todos aqueles que sonham com um país produtivo, tecnológico e inovatório, livre das amarras do oficialismo, inegalitarismo e patrimonialismo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente a Deus, que na sua infinita bondade me permitiu chegar até aqui e a alcançar inúmeras conquistas.

Agradeço aos meus pais, Gislaine e Francisco, pela educação que me proporcionaram e por todos os ensinamentos de vida. Obrigado por me ensinarem o valor do esforço, da dedicação, do respeito e da empatia. A vida se tornou extremamente fácil e gratificante com a presença de vocês.

Sou igualmente grato a todos os meus familiares e amigos, pessoas que participaram junto da minha caminhada acadêmica e pessoal, para que eu me tornasse a pessoa que hoje sou.

Não poderia deixar de agradecer também ao meu orientador, Professor Tiago Neu Jardim. Agradeço pela confiança que me passou durante os estudos, desde as primeiras aulas de direito e economia, até o momento da monografia.

Quando as pessoas querem o impossível, somente os mentirosos podem satisfazê-las.

Thomas Sowell

Ideias e somente ideias podem iluminar a escuridão.

Ludwig Von Mises

O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos se a nação não quiser ir à falência. As pessoas devem, novamente, aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública.

Marco Túlio Cícero

## RESUMO

A temática dos gastos públicos encontra-se em evidência na atualidade. Isso em decorrência de grande parte da população brasileira depender de uma boa administração das finanças públicas, para que obtenham serviços públicos adequados, conforme determina a Constituição. Frente a isso, o presente Trabalho de Curso analisará a temática dos gastos públicos, bem como o atual contexto em 2019 da situação socioeconômica brasileira, além de propor solução ao problema apresentado. De forma a delimitar o escopo temático, a pesquisa realçará o estudo dos gastos públicos, com fins de fundamentar que deve o equilíbrio financeiro ser elevado ao rol de direitos fundamentais, sob pena de comprometer a efetividade de todos os outros, em caso de falência do Estado. Dessa forma, questiona-se: ao elevar o equilíbrio fiscal à categoria de direito fundamental é possível que ocorra, à luz do exercício da ponderação de princípios, a sua sobreposição frente aos demais direitos? De forma a elucidar essa problemática, tem-se como objetivo principal de pesquisa o estudo da situação fático-jurídico concernente às questões financeiras e econômicas do Brasil, principalmente relacionadas aos gastos públicos. Por entender que o assunto é de grande relevância, o presente estudo justifica-se pela necessidade de entender o modo que os gastos públicos brasileiros dificultam o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Assim, faz-se imperativo oportunizar a reflexão e discussão acerca dessa temática, no meio acadêmico, e na sociedade. A metodologia aplicada nesse estudo é de caráter teórico, pois analisa uma linha de raciocínio calcada em fenômenos fáticos-jurídicos, conjuntamente com a leitura de autores que tratam acerca da problemática situada nesse trabalho. A coleta de dados foi bibliográfica, em livros, *websites* e artigos científicos, e documental, na legislação internacional e nacional. A análise dos dados foi qualitativa, com fins explicativos. De modo a sistematizar a pesquisa, o presente estudo divide-se em três capítulos: o primeiro capítulo é uma análise propedêutica sobre o assunto dos gastos públicos brasileiros. O segundo capítulo enfoca na ilusão jurídico-constitucional criada no imaginário coletivo e suas consequências. O terceiro capítulo busca defender as teses deste trabalho. Portanto, com as análises realizadas, tem-se que o equilíbrio financeiro deve ser elevado ao rol dos direitos fundamentais do cidadão, porque é tão direito fundamental quanto qualquer outro, além disso considera-se que a perpetuidade dos direitos sociais, por exemplo, dependem da estabilidade financeira do Estado. Com efeito, ao elevar o equilíbrio fiscal à categoria de direito fundamental é possível que os Tribunais, mediante o exercício da ponderação de princípios, façam a sobreposição do equilíbrio financeiro frente aos demais direitos, com fins de ponderar os interesses em conflito.

Palavras-chave: Gastos públicos – Equilíbrio financeiro – Direito fundamental

## **ABSTRACT**

The theme of public spending is in evidence today. This is due to the large part of the Brazilian population, which depends on good administration of public finances, to obtain public public services, as determined by the Constitution. Given this, the present Course Work will analyze the theme of public spending, as well as the current context in 2019 of the Brazilian socioeconomic situation, as well as the proportion of the solution and the problem found. In order to delimit or thematic scope, a real research or the study of public expenditures, with fundamental purposes that owes the high financial balance to the list of fundamental rights, under penalty of compromising the effectiveness of all others, in case of bankruptcy of the State. Thus, the question is: by raising the fiscal balance in the category of fundamental rights, is it possible, when performing weighting exercises of principles, to overlap with other rights? In order to elucidate this problem, its main objective is to research or study the clinical and legal situation related to financial and economic issues in Brazil, especially those related to the public sectors. To understand what is the most relevant issue, the present study justifies the need to understand the way Brazilian public spending hinders Brazil's socioeconomic development. Thus, it is imperative to provide a reflection and discussion on this theme, in academia and in society. The methodology applied in this study is theoretical, since it analyzes a line of reasoning calculated in chemical-legal phenomena, together with the reading of authors who deal with the problem in question. Data collection was bibliographic, in books, websites and scientific articles, and documentary, in international and national legislation. Data analysis was qualitative for explanatory purposes. In order to systematize a research, the present study is divided into three chapters: the first chapter is a propaedeutic analysis on the subject of Brazilian public spending. The second chapter focuses on the constitutional legal illusion created in the collective imagination and its consequences. The third chapter seeks to defend as theses of this work. Therefore, with the analyzes carried out, the financial equilibrium must be elevated to the list of the fundamental rights of the citizen, because it is as fundamental right as any other. Moreover, the perpetuity of social rights, for example, is considered to depend on financial stability of State. Indeed, at the level of fiscal balance in the fundamental right category, it is possible that the Courts, using the principle-weighting exercise, overlap financial equilibrium with other rights, with balancing of conflicting interests.

Keyword: Public Expenses - Financial balance - Fundamental law



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 OS GASTOS PÚBLICOS BRASILEIROS</b> .....	<b>12</b>
1.1 CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS.....	15
1.2 FORMAS DE ARRECADAÇÃO .....	21
1.3 O CUSTO BRASIL .....	28
<b>2 A ILUSÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>33</b>
2.1 A ILUSÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL .....	33
2.2 A INSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO ESTADO. ....	39
2.3 ACEPÇÕES CONSTITUCIONAIS .....	42
<b>3 ALTERNATIVAS PARA A MELHORA</b> .....	<b>48</b>
3.1 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	48
3.2 RESERVA DO POSSÍVEL .....	53
3.3 MEDIDAS OBJETIVAS .....	63
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

O governo brasileiro enfrenta seguidos déficits fiscais, em consequência de gastar acima do permitido para manter a gestão fiscal equilibrada. A partir dessa constatação, o presente Trabalho de Curso analisará a temática dos gastos públicos, bem como a Constituição brasileira, o atual contexto em 2019 da situação socioeconômica, além de propor solução ao problema apresentado. De forma a delimitar a temática, a pesquisa realçará o estudo dos gastos públicos, com fins de fundamentar que deve o equilíbrio financeiro ser direito fundamental, já que é tão importante quanto qualquer outro direito, porque na sua ausência há o comprometimento da efetividade de todos os outros, em caso de falência do Estado.

A problemática dos gastos públicos irresponsáveis (*déficits*) encontra-se em evidência no ano de 2019, uma vez que apresenta enormes desafios ao Brasil. Frente a isso, é possível estabelecer o seguinte problema de pesquisa: ao elevar o equilíbrio fiscal à categoria de direito fundamental é possível que ocorra, à luz do exercício da ponderação de princípios, a sua sobreposição frente aos demais direitos?

De forma a elucidar essa problemática, tem-se como objetivo principal de pesquisa o estudo da situação fático-jurídico concernente às questões financeira e econômicas do Brasil, principalmente relacionado aos gastos públicos. Dessa forma, traçaram-se os seguintes objetivos específicos de estudo: a) Estudar os gastos públicos brasileiros, sua definição e características; b) Realizar meditações sobre a ilusão-jurídico constitucional criada no inconsciente coletivo frente a positivação sem o amparo econômico-financeiro necessário; c) Buscar entender o atual contexto socioeconômico do Brasil frente aos déficits orçamentários e os atuais gastos públicos; d) Como conclusão, expor ideias concebíveis para que o problema em tela seja resolvido, *verbi gratia*, realização de reflexões sobre a positivação do direito ao equilíbrio financeiro ao rol dos direitos fundamentais.

O debate acerca dos gastos públicos é extremamente necessário, uma vez que a má administração do erário tem a possibilidade de causar não só uma crise inflacionária, bem como uma regressão socioeconômica descomunal. Dessa forma, o presente estudo justifica-se na necessidade de entender o modo que os gastos

públicos brasileiros atrapalham o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Brasil. Outrossim, a relevância é pragmática. Isso acontece em razão dos déficits que o governo brasileiro apresenta, pois são excessivos e desproporcionais frente a realidade econômica brasileira. Assim, faz-se imperativo o ensejo da reflexão e da discussão acerca dos gastos públicos e do orçamento brasileiro, no meio acadêmico, e na sociedade.

A metodologia aplicada neste projeto é de caráter teórico, pois analisa uma linha de raciocínio calcada em diretrizes normativas, conjuntamente com estudos doutrinários e fáticos sobre a problemática apresentada. Em sequência, o tratamento de dados acontece de forma qualitativa. Analisam-se diferentes visões acadêmicas e dados, em consonância com a legislação, a fim de encontrar os pontos de conexão que ajudem a compreender o problema.

Por conseguinte, o seu procedimento será bibliográfico, desse modo será amparado com base em livros, legislações, relatórios econômicos e *websites* atinentes ao tema, no qual as fontes utilizadas permitirão uma fundamentação adequada para a pesquisa. Ademais, atém-se a uma coleta de dados precipuamente bibliográfica, por documentação indireta, em livros, dissertações, teses e artigos científicos e *websites* sobre o tema abordado, e ainda na legislação nacional. No que se refere aos seus objetivos, a pesquisa é “exploratória”, pois o objetivo é desenvolver uma maior familiaridade com a temática.

A presente monografia divide-se em três capítulos mais a conclusão, enfocando cada um em aspectos específicos para a compreensão do tema abordado.

O primeiro capítulo trata de uma introdução e explicação teórica dos gastos públicos, é, portanto, uma introdução propedêutica ao leitor, com fins de muni-lo de conhecimento teórico, para que entenda os próximos capítulos. Ato contínuo, foi dividido em três subseções: a primeira versa sobre as ferramentas de controle dos gastos públicos; a segunda trata das formas de arrecadação pelo Estado, o seu conceito, bem como importância e, por fim, a última versa sobre o custo do setor público para a sociedade em geral.

O segundo capítulo analisa e discute a ilusão jurídico-constitucional criada pela positivação de diversas leis, dentre elas a Constituição, sem lastro financeiro. Foi sistematizado da seguinte forma: primeiramente, irá ser apresentado o surgimento histórico da ilusão jurídico-constitucional, junto com o seu conceito; em um segundo momento, irá ser abordado o atual cenário brasileiro de 2019 no tocante do contexto

dessa “ilusão”, bem como a comparação do Brasil a outras nações e, ao fim, será demonstrado as principais acepções constitucionais.

O terceiro capítulo aborda as teses deste trabalho. Inicialmente, menciona-se a necessidade de elevar o equilíbrio financeiro ao rol de direito fundamental, em sequência, é mencionada a teoria da reserva do possível e, após, medidas objetivas, com fins de melhorar a situação orçamentária brasileira.

Portanto, ao final da monografia, o leitor estará munido de um arsenal teórico potente, com conhecimento acerca da situação das finanças brasileiras, além de ter consciência dos principais detalhes e números da nossa situação econômica e social. Com efeito, será capaz de discutir e questionar sobre a temática. Ademais, estará imune às explicações excêntricas sobre os gastos públicos, além disso irá observar as consequências que a ilusão jurídico-constitucional trouxe.

Concluirá que, apesar de a Constituição não contemplar o princípio do equilíbrio financeiro ao rol dos direitos fundamentais, ele deve ser elevado a tal categoria, em decorrência da importância em manter os serviços públicos funcionando de maneira satisfatória, junto com os diversos benefícios e programas sociais existentes, entre outros. Além disso, irá perceber que o livre mercado, assim como o rigoroso controle do orçamento e dos gastos públicos, é a melhor escolha para que seja vislumbrado um futuro próspero.

## 1 OS GASTOS PÚBLICOS BRASILEIROS

Enquanto pessoas como o senhor não descobrirem que o dinheiro é a origem de todo bem, estarão caminhando para sua própria destruição. Quando o dinheiro deixa de ser o instrumento por meio do qual os homens lidam uns com os outros, os homens se tornam os instrumentos dos homens. Sangue, açoites, armas – ou dólares. Façam sua escolha – não há outra opção – e o tempo está esgotando.

Ayn Rand

Com a promulgação da Constituição de 1988 diversas medidas sobre orçamento e finanças foram modificadas. Introduziu-se, por exemplo, novos instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nesse contexto o Poder Legislativo passou a ter efetiva participação no dispêndio das verbas públicas<sup>1</sup>. Apesar dessa participação “teórica” ser uma excelente intenção do legislador, na prática, vê-se outro cenário:

A Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO), por exemplo, que deveria servir de base para a elaboração do orçamento propriamente dito (a Lei Orçamentária Anual [LOA]), **foi aprovada no mesmo dia em que foi votado o orçamento em 2015**. Veja a gravidade disso: as premissas (como o crescimento econômico, por exemplo) para a elaboração do orçamento foram definidas no mesmo dia em que o próprio orçamento (a alocação de recursos a partir das fontes de receitas) foi aprovado. (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 23, sem grifos no original).

Ou seja, percebe-se que não há comprometimento dos governantes e políticos brasileiros em realmente estudar o cenário dos gastos públicos e buscar aloca-los de maneira adequada ou diminui-los para que a eficiência, competitividade e produtividade do setor privado seja maior. Apesar disso, o Estado deve gastar suas receitas com base em lei, ou seja, não pode despender a sua arrecadação a bel-prazer, nesse sentido, indica Piscitelli<sup>2</sup>:

Independentemente da definição que se adote, a despesa pública, entendida ou como conjunto de gastos ou como um gasto isoladamente considerado, não poderá ser realizada sem autorização legal. É pressuposto de toda e

---

<sup>1</sup> Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> Doutora, mestre e bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo.

qualquer despesa não apenas a indicação da fonte respectiva de financiamento – e, assim, a receita que lhe fará frente –, mas, também, a autorização do Poder Legislativo. (PISCITELLI, 2018, p. 111).

De todo modo, é importante ter em mente que, apesar da atuação com fulcro na legalidade ser esperada por parte dos governantes, no plano fático o ser é diferente:

Não obstante a restrição no texto constitucional, consoante já destacado anteriormente, a prática legislativa é bastante diversa. Conforme já mencionado, apenas no ano de 2016, foram editadas 12 medidas provisórias autorizando a abertura de créditos extraordinários, sem que estivesse presente requisito constitucionalmente exigido e confirmado pelo Supremo. Trata-se de evidente alteração do orçamento pelo Poder Executivo, em absoluta afronta às regras constitucionais. (PISCITELLI, 2018, p. 113).

Em sequência, para melhor esclarecer a temática, escreve Aliomar Baleeiro<sup>3</sup> que compreende-se como despesa pública “[...] o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos.” Descreve, de igual maneira que, admite-se, também, a seguinte definição “[...] a aplicação de certa quantia em dinheiro por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo.” (BALEEIRO, 1995, p. 65).

A respeito dos gastos públicos, em resumo estabelecido por Emerson Cesar da Silva Gomes<sup>4</sup>, as principais características são:

- a) Aplicação de dinheiro público;
- b) Realizada por uma autoridade ou ente público;
- c) Finalidade de atendimento de necessidades públicas;
- d) Dentro de uma autorização legislativa;
- e) Fatos contábil modificativo diminutivo (GOMES, 2015).

É importante ter em mente que uma das principais formas de intervenção do governo no setor econômico é, justamente, por meio dos gastos públicos. Isso ocorre, porque em razão deles o setor governamental decide as suas prioridades na prestação de serviços, bem como na realização de investimentos, que são

---

<sup>3</sup> Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal e ex-professor catedrático de ciência das finanças da Universidade da Bahia e do antigo Estado da Guanabara.

<sup>4</sup> Mestre e Doutor em Direito Financeiro pela USP. É Auditor Federal de Controle Externo e ex-Diretor Técnico do Tribunal de Contas da União.

influenciados por situação fáticas (problemas de segurança pública, promessas de campanha ou outras situações).

Nesse quadro, percebe-se que, definitivamente, a principal finalidade dos gastos públicos é o cumprimento daquilo que a legislação determina. Sendo que é preciso observar o bem-comum no momento de elaborar o orçamento, nesse sentido, é importante ressaltar o aviso do professor Kyoshi Harada:

[...] a despesa pública há de corresponder, invariavelmente, a um dispêndio relacionado **com uma finalidade de interesse público**, que é aquele interesse coletivo, encampado pelo Estado. Em outras palavras, a despesa pública há de ser executada invariavelmente em conformidade com a **autorização legislativa**, isto é, **nos exatos limites da Lei Orçamentária Anual – LOA** –, que promove o direcionamento da receita pública segundo as prioridades eleitas pelo governo e referendadas pela sociedade por meio de seus representantes no Congresso Nacional. (HARADA, 2017, p. 39, sem grifos no original).

Não se pode olvidar que uma possível discussão está em definir o que é “interesse público”. Adota-se, neste trabalho, como sendo a menor intervenção dos agentes do Estado na economia, ou seja, o livre mercado.

Mister se faz ressaltar que o pensador mais célebre do livre mercado é o Ludwig von Mises, que, em síntese do seu pensar, pode-se dizer que a economia deve ser desregulamentada e aberta ao comércio internacional, com o objetivo de evitar o monopólio e ineficiência. (BRAGANÇA, 2017).

Nesse prisma, nas últimas décadas a escolha governamental foi por aumentar os gastos do setor público, com fins de cumprir os diversos mandamentos constitucionais. Desse modo, a partir dessa constatação, é preciso o controle e fiscalização do dinheiro público. Portanto, é isso que será trabalhado mais detalhadamente na próxima seção.

## 1.1 CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

O controle dos gastos públicos é essencial para a manutenção das atividades do Estado. Nesse contexto, a Constituição estipula genericamente a fiscalização das contas públicas no art. 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

Da leitura dessa regra, pode-se inferir que a “[...] fiscalização terá por objeto três elementos distintos: legalidade, legitimidade e economicidade, relativas à despesa pública. Além disso, o controle recairá, também, sobre a concessão de renúncia de receitas e aplicação de recursos em subvenções.” (PISCITELLI, 2018, p. 244).

Com efeito, o art. 70 da Constituição dispõe que cabe ao Congresso Nacional a realização do controle externo da atividade financeira da União e das entidades da administração direta e indireta. Ademais, tem-se que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo, porque tem a atribuição de fiscalizar as despesas de dinheiro público, bem como verificar eventuais ilegalidades.

Sendo assim, no âmbito da União as contas de governo são apreciadas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71 da Constituição:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. (BRASIL, 1988).

É válido ressaltar que contas de governo tem por fim: “[...] demonstrar o cumprimento do orçamento (julgamento político) e dos planos da administração, referindo-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político.” (BRASIL, 2016d). Já as contas de gestão são julgadas pelo Tribunal de Contas da União. Que são aquelas: “As contas de gestão possibilitam o exame não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo (julgamento técnico) que componha a gestão



contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto a legalidade, legitimidade e economicidade.” (BRASIL, 2016d).

No que diz respeito aos Municípios, tem-se que as contas de governo e de gestão são apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado e julgadas pela Câmara Municipal. Ou seja: o Tribunal de Contas apenas lhe compete emitir parecer prévio a respeito das contas do Prefeito, sejam elas de governo ou de gestão. Conforme o disposto na Constituição:

Art. 31 [...] § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

[...]

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (BRASIL, 1988).

Nesse toar, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que ao Tribunal de Contas lhe compete emitir parecer prévio a respeito das contas do Prefeito, de governo ou de gestão. À vista disso, compete à Câmara de Vereadores o julgamento das contas do gestor público:

Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. (BRASIL, 2016b).

Parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. (BRASIL, 2016c).

Ressalta-se que, no Brasil, a temática orçamentária é regulada, principalmente, pela Constituição, no capítulo das finanças públicas e pela Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais atinentes ao orçamento público e, por fim, pela Lei Complementar nº 101/2000. Quanto ao plano histórico, tem-se que, conforme o ensinamento de Piscitelli:

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Sistema Tributário Nacional se especializou: as competências tributárias foram rigidamente distribuídas, os princípios para a proteção dos contribuintes ampliados, assim como as hipóteses de imunidades. A doutrina tributária, de seu lado, seguiu na separação conceitual entre tributação e finanças públicas e desenvolveu-se quase com foco exclusivo na análise das incidências tributárias e das garantias constitucionais recém-criadas. (PISCITELLI, 2018, p. 21).

Mister salientar que essa separação decorre de uma opção política, já que até determinado momento histórico do Brasil não existira detalhamento legislativo das finanças. Nesse sentido:

A Constituição Imperial de 1824, seguindo a vocação do estado unitário, não permitia que as províncias deliberassem sobre a criação de impostos. Como já tivemos oportunidade de salientar em outros textos, a separação entre **orçamento geral e o das províncias se deu pela primeira vez apenas com a publicação da lei orçamentária de 1833-1834**, que assegurou às províncias as receitas residuais do governo central. Tal providência, somada com o pouco detalhamento das possibilidades de incidência tributária local, inicia práticas de sobreposição de competências, que se estenderam até a promulgação da Emenda Constitucional nº 18/1965. Somente com o advento de uma profunda mudança no sistema constitucional tributário previsto na Constituição de 1946 é que se tem a superação desse debate e a eliminação definitiva da competência concorrente entre União e Estados. (PISCITELLI, 2018, p. 18, sem grifos no original).

Em sequência, com fins de regular o orçamento público, criar limites e regras aos gastos públicos e, inclusive, impor regras para responsabilizar o gestor, surge a Lei Complementar nº 101/2000. No que diz respeito ao porquê da sua existência, tem-se que:

Foi exatamente esse cenário que permitiu a construção de um novo regime fiscal, que teve como ponto de partida a assinatura, em novembro de 1998, com o Fundo Monetário Internacional, do Programa de Estabilidade Fiscal. Tratava-se de consagrar a adoção de regras fiscais adequadas à solvência da dívida pública e ao atingimento de uma estabilidade macroeconômica. Uma das condições decorrentes do programa era a aprovação de normas que assegurassem o cumprimento do pacto então firmado. Nesse contexto, foi aprovada a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que enrijeceu a disciplina do orçamento público, ao estabelecer regras claras voltadas à responsabilidade na gestão do dinheiro público. (PISCITELLI, 2018, p. 22).

Assim, é possível afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) foi criada com o objetivo de buscar o aperfeiçoamento da administração dos recursos públicos. Por efeito, o norte do legislador é buscar adequar a realidade de um Estado Democrático de Direito no plano das finanças públicas.

Em continuação, a Lei Complementar nº 101/2000 trouxe avanços no tocante ao controle dos gastos público, já que trouxe limites aos gastos e importantes ferramentas técnicas ao gestor público. Nesse cenário, não há de se olvidar as

manobras adotadas por alguns gestores, com a ideia de evitar a aplicação da Lei Complementar nº 101/2000:

[...] uma outra situação que merece destaque e se relaciona com este princípio e com os predicados da LRF são as promulgações de decretos de calamidades públicas pelos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Nos termos estabelecidos, tais decretos permitiram que algumas das exigências da LRF fossem temporariamente afastadas, com fundamento no artigo 65, incisos I e II da lei. Ademais, ficam autorizadas medidas excepcionais por parte das autoridades em favor do enfrentamento dos riscos de colapsos sistêmicos. O resultado, no mais das vezes, tem sido o sucateamento de serviços públicos, parcelamento da dívida pública, contingenciamento de gastos obrigatórios, antecipação de receitas, diminuição e transferência de responsabilidades, sem que os administradores possam ser responsabilizados. (PISCITELLI, 2018, p. 36).

Sob outro modo de ver, dada a relevância da temática, é válido ressaltar a importância da regulamentação do orçamento público e do seu cumprimento pelo gestor, porque:

**Não fosse isso, o exercício da competência orçamentária é fundamental para a existência do Estado** tal qual conhecemos: os direitos e garantias positivados na Constituição de 1988 apenas são passíveis de proteção porque há uma estrutura financeira que assegura a existência de instituições que têm por função executar os comandos constitucionais no que se refere à realização do Estado Democrático e Social de Direito. (PISCITELLI, 2018, p. 23, sem grifos no original).

Nesse prisma, cita-se o pensamento de Juarez Freitas<sup>5</sup>, que defende o direito fundamental à boa administração. Isso implica, certamente, na racionalização do sistema de controle fiscal:

Nessa linha, impõe-se dar fim ao perverso ciclo da discricionariedade solta e quase imune ao controle, fonte inegável de corrupção sistêmica. Trata-se de introduzir perquirição menos ingênua sobre as políticas públicas com olhos fitos nas garantias inerentes à boa administração, com antecipação obrigatória de possíveis efeitos nefastos das medidas administrativas, ou da falta delas. (JUAREZ, 2015, p. 3).

Cabível, outrossim, ressaltar a atuação do poder judiciário ao interpretar dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal ao estabelecer maioria para declarar inconstitucional dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que permite reduzir a jornada de trabalho e o salário dos

---

<sup>5</sup> É Professor de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Mestrado e Doutorado) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

servidores em momentos de ajuste dos gastos com pessoal, rompeu uma grande ferramenta à serviço da sociedade criada pelo legislador, com fins de evitar a falência fiscal. (TUROLLO JÚNIOR, 2019).

De mais a mais, interessante o comentário da Ministra Rosa Weber e do Ministro Fachin, que destacaram o artigo 37 da Constituição<sup>6</sup>, que prevê a irreduzibilidade dos salários. “Entre essas ressalvas não está a hipótese criada pela Lei de Responsabilidade.”

De igual modo, apenas com o manejo adequado do orçamento é possível mencionar termos como “justiça” ou “justiça social”, dado que caso isso não for concretizado, o caminho é rumo à inflação, à dívida, bem como o interrompimento das atividades básicas do Estado. Com efeito, cita-se o ensinamento doutrinário:

A ideia de justiça, em suas projeções para o campo das finanças públicas, teve extraordinária importância na época da constituição do Estado de Direito (...). **Com o advento do Estado Fiscal as finanças passaram a se basear no tributo**, cobrado agora com fundamento na justiça distributiva e no seu princípio maior da capacidade contributiva, sobre os quais se desenvolveu importante literatura. (TORRES, 2005, p. 91, sem grifos no original).

Por fim, ressalta-se a participação popular indireta na alocação dos gastos públicos, em razão de todo dispêndio estatal, em tese, depender, direta ou indiretamente, da participação do Poder Legislativo, eleito pelo povo, nesse sentido:

Independentemente da definição que se adote, **a despesa pública**, entendida ou como conjunto de gastos ou como um gasto isoladamente considerado, **não poderá ser realizada sem autorização legal**. É pressuposto de toda e qualquer despesa não apenas a indicação da fonte respectiva de financiamento – e, assim, a receita que lhe fará frente –, mas, também, a autorização do Poder Legislativo. (PISCITELLI, 2018, p. 111, sem grifos no original).

Ademais, nesse contexto menciona-se a criação do teto de gastos públicos, que consiste em importante ferramenta financeira-institucional, uma vez que busca o controle dos gastos públicos, conforme indica Piscitelli:

No contexto da análise das despesas obrigatórias presentes no texto constitucional, é relevante destacar recente alteração constitucional, que estabeleceu um teto para o gasto com tais necessidades públicas – notadamente saúde e educação: trata-se da Emenda Constitucional nº

---

<sup>6</sup> Art. 37 [...] XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irreduzíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (BRASIL, 1988).

95/2016, que ficou conhecida como a “PEC do teto dos gastos”. Um olhar minucioso sobre a composição das despesas públicas revela que aproximadamente 63% do total do gasto público não financeiro do Brasil (despesas primárias) relacionam-se com despesas realizadas com seguridade social, educação e saúde. Trata-se, portanto, do maior gargalo, desconsideradas as despesas com juros. Diante desse diagnóstico, a equipe econômica de Temer passou a defender a necessidade de controlar os gastos nessas áreas. (PISCITELLI, 2018, p. 121, sem grifos no original).

Igualmente, há de se destacar que o descumprimento de normas de cunho financeiro (prática de pedaladas fiscais) levaram, recentemente, ao impedimento de um Presidente da República, nesse sentido:

O outro motivo que fundamentou o pedido de impeachment relaciona-se com o tema objeto deste item: aquilo que ficou conhecido como a prática de **“pedaladas fiscais”**. A prática envolvia os repasses do Tesouro Nacional a bancos públicos que possuíam contratos com a União, para pagamento de determinados benefícios sociais e previdenciários aos cidadãos. Considerando que o benefício é pago pela União, naturalmente que a origem dos recursos para pagamento deve ser do Tesouro Nacional. No entanto, no período compreendido entre 2013 a 2015, o Tesouro começou a atrasar os repasses para os bancos de forma sistemática. Não obstante isso, os beneficiários seguiram recebendo os valores, **porque os bancos assumiram, como recursos próprios, os pagamentos dos valores**. O resultado era um **superávit artificial nas contas do governo**, que era, ao fim e ao cabo, financiado pelos bancos públicos. A tese do governo era a de que se tratava de mero inadimplemento contratual, sem que houvesse qualquer ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. A tese do governo era sustentada principalmente pelo fato de que Estados e presidentes anteriores adotavam com frequência a mesma prática, sem que nunca se tenha cogitado de crime de responsabilidade fiscal. **Prevaleceu, no entanto, a compreensão de que o volume e frequência dos atrasos configurariam verdadeiras operações de crédito entre União e bancos por ela controlados**, em patente desrespeito aos artigos 35 e 36 da LRF. Ao lado da abertura de créditos suplementares sem autorização legal, **a prática das “pedaladas fiscais” deu causa ao impeachment da presidente Dilma Rousseff**. A despeito da precisão técnica, é evidente que o impeachment é um julgamento no qual as razões políticas prevalecem sobre as jurídicas – tanto assim que, reitera-se, “pedaladas” praticadas por governantes anteriores jamais deram causa a processos dessa natureza. (PISCITELLI, 2018, p. 178, sem grifos no original).

Desse modo, percebe-se a relevância da temática do controle de gastos públicos na gerência financeira do Estado, assim como os seus impactos no cenário socioeconômico do país. Com efeito, na próxima seção, tratar-se-á das receitas sob o ponto de vista das principais formas de arrecadação, a fim de tentar demonstrar a existência de um descompasso em relação ao volume das despesas e gastos.

## 1.2 FORMAS DE ARRECADAÇÃO

Frente a um cenário de crise nas conta públicas, em que o rombo das despesas primárias, em 2017, ultrapassou o valor de 124 bilhões de reais (MARTELLO, 2018), sendo que o déficit nominal [*a diferença entre receitas e despesas (incluindo os juros da dívida pública)*] chegou ao valor de 564 bilhões de reais o Brasil precisou arrecadar, de algum modo, esse valor para que não viesse a se tornar inadimplente, já que não fez nenhum corte de gastos ou reforma expressivos (NÓBREGA, 2018).

Nesse contexto, existem, basicamente, três maneiras para o Estado financiar seu orçamento e déficit, nesse sentido: (SALTO; ALMEIDA, 2016); (NETO, 2017), quais sejam: tributação, emissão de moeda ou emissão de título públicos. Ademais, ressalta-se que “[...] cada uma traz um efeito indesejado na economia [...]” (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 17).

Como se sabe, ao sistema tributário nacional cabe a regulação da atividade tributária do Brasil, com fulcro na legalidade constitucional. Nesse ínterim, diz-se que a tributação é ferramenta imprescindível para a manutenção do Estado. No que diz respeito à tributação, ressalta-se que: “A tributação gera o que nós, economistas, chamamos de ‘peso morto’. Isto é, para cada real a mais que o Estado retira da sociedade – seja do consumo, da renda ou da produção – produz-se um incentivo a gerar menos renda e riqueza.” (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 17).

No entanto, por certo que os tributos possuem a capacidade de concretizar os programas que a sociedade almeja, bem como garantir a existência do Estado, nesse sentido: “os tributos são os meios materiais de manutenção do Estado e, não por outra razão, o sistema tributário atua como realizador dos fins desse mesmo Estado que ele ajuda a constituir.” (PISCITELLI, 2018, p. 24).

Nesse contexto, o aumento da carga tributária não é uma alternativa aceitável ao legislador brasileiro. Isso pelo fato de o Brasil ter a sétima maior carga tributária do mundo (SUTTO, 2016), além de ser o pior país na questão dos retorno que esses tributos oferecem (DIÁRIO ONLINE, 2018) e, para completar, em torno de 65% dos brasileiros consideram a cobrança de tributos elevada (SCHAZMANN, 2016).

A esse respeito interessante notar a desigualdade no tocante ao pagamento de tributos. Com efeito, pode-se afirmar que mais de 79% da população brasileira, que recebe até três salários mínimos por mês, contribui com 53% da arrecadação tributária total no País (INFOMONEY, 2014).

Da mesma maneira, cita-se a incapacidade de retorno ao contribuinte, uma vez que, apesar do fisco arrecadar uma grande quantidade de recursos, o país apresenta seguidos déficits fiscais e não consegue disponibilizar o retorno de qualidade à população (SORIMA NETO, 2015).

Ainda nessa toada, conforme pesquisa realizada por Breno Vasconcelos, Lorreine Messias e Larissa Luzia Longo, as disputas tributárias, tanto administrativas, bem como judiciárias entre o Estado e os contribuintes somam quase R\$ 5 trilhões no Brasil. Menciona-se que montante equivale a quase 73% do Produto Interno Bruto (PIB) do país e supera o valor de mercado das 328 companhias listadas na bolsa de valores, que valem juntas R\$ 4,36 trilhões, ou seja, trata-se um número expressivo em que o Brasil, inclusive, em comparação a outros países, é líder absoluto (LIMO; GERBELLI, 2019).

Além disso, é mencionado que, dentre as diversas razões desse contexto, está a excessiva normatização tributária: dados do Tribunal de Contas da União (TCU) demonstram que mais de 337 mil normas foram editadas desde a Constituição de 1988 (LIMO; GERBELLI, 2019). Nesse seguimento, é válido oportuno apresentar algumas distorções do sistema tributário, que implicam no aumento da desigualdade social, inclusive, assim:

Nos Estados Unidos, cerca de 15% da arrecadação vem de impostos sobre o consumo, e 60%, sobre a renda e o patrimônio. No Brasil, 50% vêm de tributos indiretos. Nos últimos anos, o governo adotou outro mecanismo de concentração de renda: as transferências de recursos do Tesouro Nacional, por meio do BNDES, para financiar empresas em setores eleitos co-mo estratégicos. (JÚNIOR, 2013, s. p.).

Nessa conjectura, segundo o Tribunal de Contas da União, em 2018, projetou-se mais de R\$ 314,2 bilhões em exonerações fiscais, valor que corresponde a 25,6% da receita primária líquida e a 4,6% do PIB. Com efeito, consta que foram R\$ 292,8 bilhões de benefícios tributários e R\$ 21,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Desse valor, R\$ 62 bilhões são fruto de renúncias de contribuições previdenciárias. Conclui-se que o volume de incentivos fiscais concedidos no Brasil é superior ao que é gasto com saúde, segurança e educação juntos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

Importante a reflexão de Evangelista sobre o excesso de tributação e eventual resolução dessa temática:

Teoricamente, nem seria justo nos insurgirmos contra eventual excesso de tributação, já que, conceitualmente, nós mesmos nos tributamos, já que tributo nasce de lei, e nossos mandatários (ou seja, nós mesmos, por representação) é que fazem as leis.” (EVANGELISTA, 2018, p. 19).

No entanto, o mesmo autor desenvolve um importante raciocínio sobre o cumprimento das obrigações do Estado, ele afirma que:

Ocorre que, se levarmos a fundo a teoria do Contrato Social, precisamos também aceitar o *Exceptio non adimpleti contractus*, que é a “exceção do contrato não cumprido”. Significa que, “se alguém não cumpre sua obrigação contratual, não pode exigir o adimplemento do outro”; ou seja: já que o Estado não cumpre o que deve [...] (EVANGELISTA, 2018, p. 19).

Evidente que não se está a defender a *exceptio non adimpleti contractus* como modo de deixar de pagar os tributos devidos. À vista disso, é preciso a racionalização do sistema. Nesse sentido, o autor enuncia fatores que caracterizam a “tributação otimizada”:

São 11 os fatores que caracterizam uma tributação otimizada:

Para o ente tributante:

1 – A tributação precisa ser suficiente para manter as despesas correntes do Estado (manutenção) e para permitir a melhoria de tudo o que ofereça (investimento).

2 – Deve-se entregar aos súditos contas didáticas sobre a destinação de cada centavo arrecadado.

3 – A carga de cada ente federativo deve ser exatamente a grandeza de sua competência administrativa.

4 – Quando e quanto o Estado obtiver de renda por meio de outras fontes que não a tributação (como a obtida por meio de seu próprio patrimônio) deve obrigatoriamente diminuir a carga tributária, sob pena de estar locupletando-se junto ao contribuinte.

5 – O Estado precisa entregar tanto bem estar ao contribuinte que este tenha duas sensações, a saber: sentimento de culpa caso ao menos pense em sonegar ou inadimplir, e deve ter a sensação de que está recebendo mais pelo que está pagando, a ponto de pensar que “o retorno é tão bom que pagaria até mais, se precisasse”.

6 – O sistema de fiscalização deve ser tão efetivo que o contribuinte já saiba de antemão que, se tentar burlar o Fisco, será descoberto.

Para o contribuinte:

7 – O tributo não pode ser tão alto que faça um investidor desistir de empreender devido à carga tributária.

8 – A tributação não pode privar o contribuinte de algo necessário à sua sobrevivência com o mínimo de conforto.

9 – Qualquer burocracia que exija algum conhecimento especializado para ser elaborada, preenchida e entregue é abusiva.

10 – O custo das obrigações acessórias não pode ser mais exigente do que o próprio tributo, em termos de tempo, dinheiro e estrutura.

11 – Cada contribuinte tem que ter acesso aos nomes dos inadimplentes, já que os tributos são para o bem comum. Alguém que inadimplente faz um mal a



todos, logo todos têm o direito de saber quem está lesionando a todos. (EVANGELISTA, 2018, p. 23).

Nessa conjectura, essa mesma ideia foi a conclusão do governo federal, que, oportunamente, criou a Emenda à Constituição nº 95/2016, que aprovou o “Novo Regime Fiscal” e estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias, considerando cada um dos poderes da República, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Em sequência, faz-se oportuno mencionar a análise da doutrina especializada:

Segundo a leitura da equipe econômica de Temer, o enfrentamento da crise deveria se dar pelo contingenciamento de despesas e **não pelo aumento de tributos** – o Brasil possui a maior carga tributária dentre os países da América Latina e, ainda assim, onera a população em mais de dez pontos percentuais à média desses países, que é de 21,7%. Não haveria, portanto, mais espaço para qualquer majoração nesse sentido, sob pena de **comprometimento da atividade produtiva** e, mais ainda, da **eficiência arrecadatória**. Por essa razão, a **saída estava na redução das despesas**. Um olhar minucioso sobre a composição das despesas públicas revela que aproximadamente 63% do total do gasto público não financeiro do Brasil (despesas primárias) relacionam-se com despesas realizadas com seguridade social, educação e saúde. Trata-se, portanto, do maior gargalo, desconsideradas as despesas com juros. Diante desse diagnóstico, a equipe econômica de Temer passou a defender a necessidade de controlar os gastos nessas áreas. (PISCITELLI, 2018, p. 121, sem grifos no original).

A segunda, emissão de moeda, é a mais nociva, pois gera um dos piores cenários para uma economia de livre mercado: a inflação. Explica Salto e Almeida que:

Ao enxurrar a economia com dinheiro para financiar o déficit público, os preços de todos os bens e serviços tendem a aumentar. O Banco Central, na prática, perde sua autonomia no controle da inflação em favor de uma contenção temporária e inútil do déficit público.” (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 21).

Esse cenário foi a opção política adotada pelo governo que comanda a Venezuela. Como resultado, cita-se: a pobreza (atingiu-se a cifra de 87% da população) (MAISONNAVE, 2018), emigração populacional (SINGER, 2018), falta de alimentos (AGÊNCIA ESTADO, 2018) e medicamentos básicos (TSF, 2017).

De mais a mais, importante lembrar o aviso do economista mentor do plano real, Gustavo Franco, no seu livro “A moeda e a Lei”, que o Brasil já presenciou um longo período inflacionário: “[...] o período aqui compreendido abriga, no Brasil, uma

das mais duradouras e virulentas inflações verificadas neste planeta.” (FRANCO, 2017, p. 30). Isso é observado por meio das estatísticas previstas no livro do autor, tais como:

Pelas taxas de câmbio (...) é possível ver que R\$1 de 1994 equivalem 2.750.000.000.000.000 mi-réis (2,7 quatrilhões), ou 2.750.000.000.000.000.000 (2,7 quintilhões) réis, ou, **mais simplesmente** 2.750.000.000.000 (2,7 trilhões de contos réis. Essas cifras extraordinárias bem ilustram a magnitude da experiência inflacionária brasileira [...] (FRANCO, 2017, p. 36, sem grifos no original).

Nesse cotejo, conforme o ensinamento de Narloch em um cenário de inflação os mais prejudicados serão, justamente, as pessoas com baixa condição financeira, o que por certo é um cenário que deve ser evitado:

Quando as notas de real se desvalorizam, ricos correm para aplicações bancárias atreladas ao reajuste dos preços. Quanto mais dinheiro, melhor a proteção, já que investimentos de grande volume costumam ser remunerados com taxas melhores. Já os pobres não conseguem se proteger tão bem. Alguns não se protegem nada: 55 milhões de brasileiros nem sequer têm uma simples caderneta de poupança. **Quando o governo descuida da estabilidade da moeda, atinge em cheio os mais pobres.** (NARLOCH, 2015, s. p., sem grifos no original).

Nessa lógica, percebe-se que o Brasil tem um histórico perturbador quando o assunto é administração das finanças públicas. De igual modo, ainda na temática inflação, tem-se a “impressão” que o brasileiro a desconhece, nesse sentido cita Míriam Leitão:

O Brasil tem uma estranha tendência de apagar as cores mais vivas da história, como se precisasse dos tons de sépia para se reconhecer como povo cordial. Os brasileiros preferem acreditar que a escravidão aqui foi suave. Acredita que as transições foram sempre negocias, esquece das revoltas e chacinas. Acha que houve apenas quase hiperinflação, e que o sequestro do dinheiro coletivo foi só um plano que deu errado. (LEITÃO, 2011, p. 442).

Sendo assim, conclui-se que a recordação disso já está esquecida pela sociedade, bem como os seus aprendizados (FRANCO, 2017).

Quanto a terceira forma de financiamento, a emissão de títulos, esclarece-se que são “[...] papéis ou títulos que o governo emite em favor dos agentes privados (bancos, empresas e pessoas físicas, de dentro e de fora do país), prometendo pagar certa remuneração (juros pré ou pós-fixados) sobre o valor captado.” (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 18).

Isto é, qualquer pessoa pode, por meio de uma corretora ou algum banco, comprar algum dos títulos emitidos pela União, com diversos objetivos, tais como, a obtenção de lucros, especulação ou poupança para eventual aposentadoria.

Por conseguinte, em uma definição técnica de dívida pública, escreve Assaf Neto, consultor em Finanças Corporativa, que:

A dívida pública é entendida como uma dívida contraída pelo Governo no mercado, com diversos agentes econômicos, como bancos, investidores, organismo financeiros nacionais e internacionais e governos estrangeiros. A formação da dívida pública pode ser explicada pelos seguintes objetivos: antecipar receitas de impostos para financiar seus gastos maiores; financeira investimentos sociais e em infraestrutura; acumular dívidas estrangeiras; executar política econômica, controlando o nível de atividade e liquidez do sistema. (NETO, 2017, p. 28).

Vale destacar que o tema encontra-se disciplinado na Lei Complementar de nº 101/2000, art. 29 e seguintes. Em arremate, Piscitelli menciona que a dívida pública consolidada ou fundada compreende

[...] nos termos da LRF, **a dívida pública consolidada ou fundada abrange as (i) obrigações** do ente de médio e longo prazo, em princípio, mas igualmente contemplará as **(ii) operações de curto prazo**, se as receitas delas provenientes estiverem previstas no orçamento. Além disso, também irá compreender os **(iii) precatórios incluídos no orçamento**, mas não pagos em um determinado exercício. Finalmente, quando se tratar de destacar especificamente a dívida pública consolidada da União, acresça-se a essa definição os títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil. (PISCITELLI, 2018, p. 161, sem grifos no original).

Como ressaltado, a principal razão de o governo contrair dívida é o fato de ser a receita pública insuficiente para cobrir as despesas. Porém, existem outros motivos: necessidade de financiamento de obras urgentes ou, por exemplo, para evitar alguma catástrofe interna no país.

Ressalta-se que, em um cenário de alto endividamento estatal (como no caso brasileiro), possivelmente, o mercado não mais financiará o Estado, já que existe a possibilidade de inadimplemento “calote fiscal”. Nessa conjectura, o único caminho que restará ao governo para quitar o orçamento é a impressão da moeda (inflação). Nesse sentido, com esse mesmo entendimento, cita-se Helio Beltrão:

Ocorre que, para além de um determinado nível de dívida, a deterioração do risco de crédito inviabilizará o malabarismo: o mercado não emprestará mais ao governo. **Para evitar o calote, a consequência final é a inflação por**

**monetização de dívida.** Pagará a conta, portanto, aquele grupo de interesses que não vota nem é organizado: o das futuras gerações. [...] **Enfrentar nossa crise fiscal não é um tema ideológico**, mas de cifras de endividamento que teimam em ser inflexíveis. Não há ideologia que refute ou altere a realidade [...]. (BELTRÃO, 2019, s. p., sem grifos no original.)

Nesse cenário, destaca-se um importante número relativo ao contexto da dívida pública: 72% do dinheiro captado pelos bancos financia o setor público. Nesse cenário, resta-se apenas 28% de dinheiro guinado pelas instituições bancárias para serem destinados ao setor privado (empresas e famílias). Por conseguinte, tem-se que existe no Brasil uma forte restrição do fluxo de recursos para o financiamento do setor privado. Portanto, é de fundamental necessidade resolver o desequilíbrio das contas públicas, ressalta a reportagem de Lamucci, já que países que poupam pouco têm dificuldade para financiar o investimento, o que afeta as perspectivas de expansão da economia a taxas mais elevadas (LAMUCCI, 2018). Assim sendo, menciona-se o comentário de Lamucci sobre essa situação:

Com a forte piora da situação fiscal do país, especialmente a partir de 2014, uma fatia **expressiva e crescente da poupança financeira passou a ser drenada para financiar o desequilíbrio das contas públicas**. No fim do ano passado, 72,2% de todos recursos captados pelo sistema bancário financiavam o setor público, na forma de títulos públicos, operações compromissadas ou empréstimos, segundo estudo do Centro de Mercado de Capitais (Cemec) da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) (LAMUCCI, 2018, s. p., sem grifos no original).

Interessante observar o comentário de Salto e Almeida ao afirmar que “[...] nem sempre a dívida é instrumento ruim de financiamento temporário do aumento de despesas – desde que usado com cautela, sabedoria e eficiência.” (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 19). Um exemplo disso, segundo autor, seria: “Se o mercado aceita financiar um bom pedaço das necessidades do governo a juros baixos, isso permite que eventuais flutuações de receita e aumento de despesa em períodos de baixo crescimento sejam compensados pelo aumento do endividamento.” (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 19). Além disso, em tese há um limite para o endividamento da administração pública, nessa linha:

A exemplo do que ocorre com as despesas com pessoal, os entes da Federação possuem um limite de endividamento. Contudo, nesse caso, o teto relativo à dívida pública consolidada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e aquele quanto à dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios estará definido em Resolução do Senado Federal (artigo 30, inciso I, da LRF; e artigo 52, VI, da CR). **Em relação à dívida mobiliária da**

**União, representada pela emissão de títulos federais**, caberá ao Presidente da República encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional acerca dos limites aplicáveis (artigo 30, inciso II, da LRF; e artigo 48, XIV, da CR). (PISCITELLI, 2018, p. 163, sem grifos no original).

No entanto, a atribuição prevista no artigo 30, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o estabelecimento de limites à dívida pública foi apenas em parte exercida, na medida em que não há, atualmente, qualquer limite de endividamento para a União. Já que as normativas existentes – e consolidadas na redação atual da Resolução do Senado Federal 43/2001 – atingem os Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, mais um importante instrumento de controle dos gastos que não é completamente eficaz (PISCITELLI, 2018).

Outra questão essencial é a chamada regra de sustentabilidade da dívida pública<sup>7</sup>. Um exemplo explanado pelo autor é o seguinte: imagine-se que o Brasil cresça 2% ao ano, considere-se que os juros reais estejam em 4,5% ao ano e que a dívida esteja em 55% do PIB. Nessa situação o esforço primário preciso seria de 1,4% do PIB, nesse caso a dívida não seria preocupante (SALTO; ALMEIDA, 2016).

Assim, conclui-se que o Estado dispõe, basicamente, de três modos de financiar os seus custos, quais sejam: tributação, que ocorre por meio de leis, emissão de moeda, que ocasiona a inflação, bem como a dívida pública, que consiste na emissão de títulos públicos. Por conseguinte, irá ser trabalhado reflexões sobre o custo que o Brasil representa para a sociedade, com fins de compreender a necessidade de mudanças.

### 1.3 O CUSTO BRASIL

Uma grande discussão gira em torno da justificção da existência de gastos exponenciais pela máquina pública, que, na maior parte, são despesas com pessoal (ativos e inativos) e pagamento-rolamento de dívida. Explica Bragança a situação da carga tributária e gastos públicos no Brasil:

A digitalização da receita Federal aumentou a arrecadação e limitou qualquer tentativa de se desvencilhar da carga fiscal crescente. Todas as leis tributária do país, se impressas, produziram um livro de inacreditáveis 6 toneladas. O

---

<sup>7</sup> Ela é composta pela fórmula  $v = p + (j - a) * d$ , em que (a) representa o crescimento real do PIB; (j) a taxa real de juros; (d) o tamanho da dívida em pontos de percentagem do PIB; (p) o esforço primário produzido pelo setor público, sendo que a combinação dessas variáveis permitirá fundamentar algo a respeito de (v) variação da dívida e sobre a sua sustentabilidade (SALTO; ALMEIDA, 2016).

Estado brasileiro, que no ano de 2000 custava menos de R\$ 500 bilhões em tributos (em valores correspondentes a 2015), passou a custar mais de R\$ 1,4 trilhão no final de 2014. Sim, o Estado brasileiro aumentou três vezes a sua arrecadação de impostos nos primeiros quinze anos do século XXI e em 2015 se apresentou financeiramente quebrado e incapaz de atender às demandas mais básicas da sociedade. (BRAGANÇA, 2017, p. 94).

Sendo assim, não existe uma correlação entre gastos públicos<sup>8</sup> e aumento do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), no entanto existe a correlação liberdade econômica e IDH. Portanto, quanto maior a liberdade econômica de um país, em regra, maior será o seu IDH (CONSTANTINO, 2017) (ULIANO, 201\_). No que diz respeito ao sistema trabalhista brasileiro, importante ressaltar um trecho do artigo a *obsoleta lei trabalhista*, escrito pelo economista Maílson da Nóbrega:

A CLT rivaliza com o sistema tributário como uma das maiores fontes de ineficiência. Gera incertezas, insegurança e incentivos ao litígio. Aqui tramitam atualmente 4 milhões de ações trabalhistas. No Japão, apenas 3000. É enorme o custo de advogados, perícias e horas despendidas em processos e audiências. A insegurança aumenta com o ativismo dos juízes, que imaginam ter função social. Na opinião de muitos, a lei pode ser negada se magistrados entenderem que ela acarreta decisões injustas. Para 73% deles, conforme pesquisa de Armando Castelar Pinheiro, a justiça social justifica violar contratos. A Europa começou a ficar rica na segunda metade do milênio passado, quando o ambiente de negócios passou a ser guiado por instituições que garantiam direitos de propriedade e respeito a contratos. (NÓBREGA, 2016, s. p.).

Com efeito, interessante notar que, consoante relatório do Banco Mundial, fazer negócios no Brasil está melhor, mas ainda é ruim. É citado no relatório que, por exemplo, uma empresa de São Paulo gasta 1.958 horas por ano para pagar seus impostos (CANÁRIO, 2018). Em sequência, na América Latina, a média é de 330 horas.

Entre os dez países mais desenvolvidos da OCDE, gastam-se em média 159 horas por ano com impostos. Portanto, em conclusão: em decorrência das complicações tributárias, o país está em 184º no ranking geral. No quesito “começar um negócio”, está em 140º (CANÁRIO, 2018).

Outrossim, faz-se necessário destacar a atuação do Poder Judiciário, já que o país levou nota 12,5 de 18, enquanto a América Latina ficou com 8 e a OCDE com a nota 11,5. Nesse quesito foi analisado critérios como a estrutura das cortes, a paridade

---

<sup>8</sup> Ainda mais quando a maior parte desses gastos são utilizados para pagamento de servidores públicos ativos e inativos, à guisa de exemplo, mais de 50% de tudo que é arrecadado em tributos em alguns Estados (*verbi gratia*, Rio Grande do Sul) utiliza-se para o pagamento de servidores inativos.

de armas entre representante e representado, distribuição automática de processos e a existência de meios alternativos de resolução de conflitos (CANÁRIO, 2018).

Além disso, há outro setor da economia brasileira, conforme o relatório, que se encontra em dificuldade, qual seja: a construção civil e o licenciamento. Com efeito, o Brasil está na posição 175<sup>o</sup> entre os 190 países analisados. Isso em decorrência do fato de as empresas se dedicarem em torno de 404 horas a 20 procedimentos burocráticos para conseguir uma licença, contra 199 horas para 15 procedimentos na América Latina e 153 horas em 12,7 procedimentos na medida da OCDE (CANÁRIO, 2018).

Nesse contexto, surge a Lei da liberdade econômica, que é amparada no art. 170, “caput”, c.c., art. 170, IV da Constituição<sup>9</sup>. Tal mandamento legislativo inova o ordenamento jurídico ao, por exemplo, especificar quando existe confusão patrimonial apta a configurar desconsideração da personalidade jurídica nas relações civis, com fins de conferir mais segurança jurídica aos investidores (SILVA, 2019).

Ademais, segundo Belchior, os empreendedores já levam 79,5 dias para regularizar um negócio, além disso gasta-se mais de R\$ 130 milhões para que seja acompanhada mudanças legislativas e, em torno de 2.600 horas, a fim de cumprir todas as obrigações tributárias. Em sequência, o autor menciona que os resultados do estudo “Retratos da Sociedade Brasileira” mostraram que 77% dos entrevistados nessa pesquisa consideraram o Brasil um país burocrático ou muito burocrático (BELCHIOR, 2019).

Assim sendo, é possível afirmar que a Lei da liberdade econômica atinge os objetivos de desburocratização, redução da intervenção do Estado na economia, reforço à segurança jurídica nas atividades empresariais e estímulo aos pequenos e médios empreendedores, já que aprimora a segurança jurídica, reduz o excesso burocrático. Portanto, melhora no ambiente de negócios no país, com regras mais claras para cumprimento dos contratos, por exemplo (BELCHIOR, 2019).

Ademais, o número de funcionários públicos cresceu exponencialmente nos últimos anos. Nesse cotejo, o número total de servidores públicos aumentou 83% no País em 20 anos, modificando-se de 6,264 milhões, em 1995, para 11,492 milhões, em 2016, conforme o Atlas do Estado Brasileiro. Além disso, no tocante à

---

<sup>9</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IV - livre concorrência. (BRASIL, 1988).

remuneração dos servidores públicos, pode-se dizer que no âmbito da União são melhores remunerados (NEDER, 2018).

Nesse sentido, de 2007 a 2016, a remuneração média dos servidores federais passou de R\$ 6,5 mil para R\$ 8,1 mil. A remuneração dos servidores estaduais, de R\$ 3,5 mil para R\$ 5 mil, e a remuneração dos servidores municipais passou de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil (NEDER, 2018).

Outrossim, há um gasto exponencial com funcionários públicos de estatais, já que além de serem dependentes do Tesouro Nacional, gastam mais de 80% do seu orçamento em folha salarial (PIERRY, 2018). Não bastasse isso, 98% de todos os gastos da Embrapa, por exemplo, são destinados a pagamento de pessoal e despesas correntes.

Destaca-se, nesse contexto, que o número de funcionários públicos inativos, em 5 Estados supera o número de servidores ativos. Situação grave mencionada por Conceição é a do Rio Grande do Sul, porque o número de inativos ultrapassa em 74,5% o dos funcionários que estão na ativa. Em Minas Gerais, a proporção de inativos é 47% maior; no Rio de Janeiro, 17,5%; em Santa Catarina, 2,2%; na Paraíba, 0,1% (CONCEIÇÃO, 2018).

Não por outro motivo que a imprensa brasileira nomeia o Brasil de “o país dos privilégios”. Isso, em decorrência de, segundo a análise da reportagem, os supersalários custarem ao País mais de R\$ 20 bilhões por ano (FILGUEIRA; GOMES; MONTENEGRO, 2016).

Além de tudo isso, cita-se a situação dos Municípios brasileiros, conforme análise da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) escrito com base nas contas municipais de 2018 enviadas pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com efeito, analisou-se 5.337 dos 5.568 municípios brasileiros, nesse contexto, 100 descumpriram a Lei de Responsabilidade Fiscal e não deram transparência às suas contas, e outras 131 enviaram dados inconsistentes para a STN, o que impediu a análise pela Firjan nesses municípios (SILVEIRA, 2019).

À vista disso, dentre as diversas conclusões, demonstrou-se que mais de 1.800 mil prefeituras não se sustentam financeiramente, o que significa que elas não conseguem custear os gastos básicos da máquina pública (arrecadam, em média, R\$ 3 milhões por ano, mas têm gasto médio de R\$ 4,5 milhões com a estrutura administrativa). Assim sendo, do total de prefeituras analisadas, 40,5% têm situação



crítica, 33,4% difícil, 22,1% boa, e apenas 4% obtiveram excelência na gestão fiscal (SILVEIRA, 2019).

No tocante aos investimentos municipais, quase metade das prefeituras (47%) foram classificadas com situação crítica neste quesito, porque não conseguiram investir mais de 3% do seu orçamento. A excelência ficou restrita a apenas 795 municípios (14,9% do total) sendo que, destas, somente 419 investiram mais de 12% de sua receita total. Na média, conforme a Firjan, os municípios conseguiram investir 5,1% de sua receita em 2018 (SILVEIRA, 2019).

Nessa toada, o governo federal apresentou em novembro de 2019 medida legislativa que dispõe que municípios com menos de 5.000 habitantes e arrecadação própria menor que 10% da receita total terão de ser fundidos a cidades vizinhas em até 2025 (GAMBA, 2019).

Assim sendo, dentre os diversos motivos pela adoção dessa medida cita-se: 56% das cidades que podem ser extintas devido à proposta do governo federal de fusão de municípios, há mais pessoas empregadas no serviço público do que trabalhando com carteira assinada em empresas privadas, conforme levantamento da Folha de São Paulo com base em dados oficiais. Além disso, impressionante notar o caso de Japurá (AM), porque há 679 servidores municipais e apenas 16 trabalhadores registrados formalmente pelo setor privado. Portanto, é a cidade com o maior percentual de funcionários públicos municipais em relação à população: um quarto dos habitantes (25%) são empregados pela prefeitura (GAMBA, 2019).

Com efeito, nessas cidades que podem vir a ser extintas, a remuneração média é de R\$ 2.109 no setor público, com uma folha de pagamento média de R\$ 425 mil mensais. No setor privado, o celetista desses municípios ganha, em média, R\$ 1.575 (GAMBA, 2019).

Dessa maneira, tudo isto: burocracia em excesso, elevado custo trabalhista, alta carga tributária, crescente dívida pública etc., faz parte do “custo Brasil” aspecto que desincentiva os investimentos das grandes e pequenas empresas, por exemplo. Nesse giro, é correto afirmar que esse cenário foi criado, precipuamente, por uma ilusão jurídico-constitucional, que será explicada em sequência.

## 2 A ILUSÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

O governo, em suma, está particularmente sujeito aos bem conhecidos malefícios gerados por uma arrogante, mesquinha, tacaña, ineficiente, morosa e sempre crescente 'burocracia'. Os socialistas, mesmo durante o aparente apogeu da União Soviética, frequentemente se preocupavam com o problema da burocracia, e tentaram em vão separar o governo do seu aspecto burocrático. Mas Mises, de maneira vigorosa e direta, já havia demonstrado em sua clássica obra Burocracia que tais esperanças eram inúteis. A burocracia, com todos os seus evidentes malefícios, anda de mãos dadas com um governo. (...) Portanto, ao passo que a tendência natural de empresas e instituições que operam no livre mercado é ser a mais eficiente possível em atender às demandas dos consumidores, a tendência natural da burocracia estatal é crescer, crescer e crescer, e tudo à custa dos espoliados, extorquidos e ignorantes pagadores de impostos. Se o lema da economia de mercado é o lucro, o lema da burocracia é o crescimento.

Murray Rothbard

O segundo capítulo tem como objetivo a explicação da representatividade jurídica da constituição brasileira frente à realidade social. Essa intenção decorre da importância em entender a efetividade da aplicação das normas constitucionais.

Em sequência, de início, analisa-se o conceito de ilusão jurídico-constitucional, a partir de uma análise histórica. Por conseguinte, é demonstrado a insustentabilidade dessa conjectura. Por fim, apresenta-se algumas das mais importantes acepções constitucionais, bem como aquela considerada correta para o fenômeno constitucional brasileiro.

### 2.1 A ILUSÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Em 1917, no México, iniciou-se a chamada ilusão jurídico-constitucional, porque criou-se naquele momento a primeira constituição que contemplou os direitos sociais de cunho programático, criou-se, então, o chamado Estado social<sup>10</sup> (BODART, 2017).

---

<sup>10</sup> No caso brasileiro, o maior inimigo da equidade é o Estado corporativista e clientelístico, refém de malandros e aproveitadores. A maior das nossas injustiças é a ineficiência. **O "Estado Social" é aquele que não rouba dos pobres pela inflação.** Que não subvenciona a universidade dos ricos porque precisa dar bolsas aos estudantes pobres. Que não cria desemprego, por regulamentações

Com efeito, rompeu-se a tradição liberal clássica de suas antecessoras desde o século XVIII. Diga-se, de passagem, que a Constituição Mexicana permitiu uma dilatada atuação do Estado na economia, isso, mais tarde, foi justificativa para a expropriação das empresas petrolíferas que atuavam no país. Nessa conjectura, importante a lição de Luís Roberto Barroso:

Surge o constitucionalismo social, consagrador de normas de proteção ao trabalhador, emblematicamente representado pelas Constituição mexicana, de 1917, e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919. Nos Estados Unidos, essa modificação do papel do Estado veio com o New Deal, conjunto de políticas públicas intervencionistas e de proteção dos direitos sociais, implementado pelo Presidente Roosevelt ao longo da década de 30. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo à ordem econômica e social. (BARROSO, 2010, p. 85).

Assim sendo, quebrou-se o equilíbrio do modelo liberal entre os setores públicos e privados. Deveras, com o surgimento do Estado Social o espaço público foi ampliado substancialmente (*vide: totalitarismo constitucional*) tomado não só pela atividade econômica do Estado, como também pela impulsão da sua atividade legislativa e reguladora do setor privado (BARROSO, 2010). A partir desse enquadramento, a Constituição brasileira de 1988 menciona que:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, conforme dados disponibilizados pelo site *comparative constitutions project*, chegou-se à conclusão que a Constituição do México aparece como a 6ª Constituição mais extensa e a 8ª que mais reconhece direitos no mundo. Nesse diapasão, a Constituição brasileira de 1988, por sua vez, é a terceira mais extensa do mundo, ficando atrás apenas das Constituições indiana e nigeriana. Em número de direitos, ostenta o impressionante 10º lugar (entre as primeiras encontra-se a do Equador, Bolívia e Sérvia) (COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT, 2016).

---

trabalhistas, que tornam muitos inempregáveis. Que permite ao cidadão optar entre a previdência pública e a privada para administrar sua poupança. Que privatiza as empresas públicas para torná-las do público e não dos burocratas. O que temos no Brasil não é o Estado Social. É o Estado interventor e predador. (CAMPOS, 1996, s. p., sem grifos no original).

Nesse contexto, é válido ressaltar que não se está fazendo uma crítica às conquistas populares, bem como ao fato de as pessoas terem direitos. Com efeito, o objetivo deste trabalho é sustentar o equilíbrio orçamentário como um equivalente fundamental.

Isso posto, o *website* ainda indica entre as Constituições que mais garantem direitos são países como Etiópia, Paquistão, Zimbábue, Bolívia, Cabo Verde, Angola e Venezuela. Ou seja, é fato notório que tais países não são exemplos mundiais em educação, saúde, segurança pública etc.

A seu turno, entre os países com menos direitos e constituições menos extensas é possível encontrar países como: Austrália, Israel, França, Áustria, Mônaco, Japão, Luxemburgo e Cingapura.

À título de comparação, como esclarece o artigo de Bruno Bodart, tem-se Cingapura, que é um país que conseguiu superar a pobreza e a desigualdade, nesse toar:

Um dos exemplos mais marcantes de superação da pobreza sem messianismo constitucional vem da Ásia. Quando declarou independência do Reino Unido em 1963, Cingapura possuía um PIB per capita de apenas US\$ 510, inferior ao do Zimbábue de então. Em 1990, o valor já era próximo a US\$ 13 mil — **superior ao PIB per capita no Brasil de hoje**. Atualmente, Cingapura possui cinco vezes o PIB per capita brasileiro, o quarto maior do mundo, e tem a 8ª economia mais complexa e diversificada do planeta. E os indicadores sociais são tão impressionantes quanto os macroeconômicos. **Cingapura é o país com a menor taxa de mortalidade infantil no mundo**, segundo o Banco Mundial; possui o segundo sistema de saúde mais eficiente; **teve o melhor desempenho na avaliação educacional mais recente da OECD (PISA)**; ostenta um índice de desemprego de apenas 2%; a renda média mensal dos trabalhadores do país é de US\$ 3.252,20; seu índice de homicídios por 100 mil habitantes é de apenas 0,3; e é o 3º país com a maior expectativa de vida, também segundo o Banco Mundial. Todo esse notável progresso **foi alcançado sem que qualquer direito socioeconômico conste da Constituição de Cingapura**. (BODART, 2017, s. p., sem grifos no original.)

Oportuno se torna mencionar a escrita de Raimundo Faoro: “A raiz é uma só: a criação de um mundo falso mais eficiente que o mundo verdadeiro.” (FAORO, 1976, p. 175). Nesse cenário, percebe-se que os direitos de cunho “programático”, ou seja, que demandam uma atuação positiva do poder executivo, *verbi gratia*, art. 6, da CF, são uma ilusão-jurídico constitucional. Porque, ao serem positivados, criou-se uma expectativa de que seriam concretizados, mesmo sem haver condições econômicas ou financeiras para isso. Isso ocorre, já que, no plano fático, são difíceis de serem concretizados, uma vez que dependem de uma economia com um bom desempenho

e uma excelente gestão de políticas públicas, assim sendo nem mesmo os países mais avançados do mundo, à guisa de exemplo: Noruega, foram capazes de implementá-los totalmente.

No entanto, insiste-se em aumentar a carga tributária, quando, no plano fático, percebe-se que o dinheiro público é gasto, prioritariamente, com funcionalismo público e previdência social, junto com a emissão de títulos de dívida pública para sustentar os seguidos déficits fiscais.

Nesse âmbito, ressalta-se a análise do Banco Mundial sobre os gastos públicos brasileiros, tal documento avaliou os gastos sobre três aspectos: o peso no orçamento, a eficiência e a avaliação sobre o ponto de vista da justiça social. A conclusão não foi favorável ao Brasil: em resumo, os governos (federal, estaduais e municipais) gastam mais do que arrecadam. Com efeito, os gastos são ineficientes, já que não cumprem plenamente seus objetivos (BORGES, 2019).

Com fins didáticos, menciona-se alguns dos principais gastos brasileiros, bem como a análise prevista no relatório, consoante análise de João Borges:

**Previdência:** o estudo aponta que 35% dos subsídios beneficiam aqueles que estão entre os 20% mais ricos. E apenas **18% dos subsídios vão para os 40% mais pobres**. Na aposentadoria do serviço público, a injustiça é ainda maior. O subsídio para os servidores federais custam o equivalente a 1,2% do PIB e, no caso dos servidores estaduais e municipais, mais 0,8% do PIB.

**No caso do serviço público,** conclusões incômodas. De acordo com o Banco Mundial, os servidores públicos federais ganham, em média, 67% a mais do que os trabalhadores da iniciativa privada. A diferença quando comparada com os servidores estaduais também é elevada: 30% a mais.

**Educação:** as despesas com o ensino médio e fundamental apresentam elevado grau de ineficiência e seria possível reduzir em 1% do PIB os gastos, mantendo o mesmo nível dos serviços prestados. O governo gasta 0,7% do PIB com as universidades federais. A **universidade gratuita é também injusta: 65% dos alunos estão entre os 40% mais ricos**. Aos mais pobres, que não conseguem ingressar na universidade pública, resta a opção do FIES. “Não existe um motivo claro que impeça a adoção do mesmo modelo para as universidades públicas”, afirma o estudo, sugerindo o fim da gratuidade na universidade pública, criando-se bolsas para quem não pode pagar.

**As políticas de apoio às empresas consumiram 4,5% do PIB**, em 2015, e, segundo o relatório, não há evidências de que tenham contribuído para o aumento da produtividade e geração de emprego. “Pelo contrário, tais programas provavelmente tiveram consequências negativas para a concorrência e a produtividade no Brasil”.

**Na área de saúde,** o Banco Mundial afirma que seria possível gastar 0,3% menos do PIB mantendo o mesmo nível dos serviços.

E uma economia de até R\$ 35 bilhões em três anos poderia ser obtida com melhorias no sistema de licitação e compras governamentais, sem que para isso seja necessário mudar a legislação. Apenas mudando os métodos. (BORGES, 2019, s. p., sem grifos no original).

Como conclusão, o Banco Mundial afirmou que governo federal poderia economizar cerca de 7% do PIB com ações que aumentassem a eficácia dos gastos públicos. Incluindo estados e municípios, o ganho fiscal, a economia, chegaria a 8,36% do PIB. O equivalente a mais ou menos R\$ 500 bilhões por ano (BORGES, 2019).

Dessa feita, há de se perguntar: o porquê desse cenário? Ou seja, por qual motivo prossegue-se em acreditar que algum dia os mais de 60 milhões de brasileiros que vivem na miséria sairão dessa situação apenas com gastos do Estado, por meio de políticas públicas, entre outros.

Com efeito, a Constituição do Brasil, conforme a doutrina majoritária, seria a chamada Constituição-dirigente ou programática. Agora, qual é o fim disso? Nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A ideia de Constituição-dirigente foi sobremodo encarecida por juristas de inspiração marxista, como o português Canotilho, que desejam prefigurar na Constituição a implantação progressiva de um Estado socialista, primeiro, comunista, a final. Exemplo, a Constituição portuguesa de 1976. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 40).

Tais direitos (moradia, lazer, saúde etc.) são difíceis de serem concretizados como mencionado alhures. Logo, a existência disso justifica o crescimento da máquina estatal, ao ponto de mais da metade da população brasileira depender de recursos do Estado, *verbi gratia*, beneficiários do bolsa-família, seguro-desemprego, aposentados, funcionários públicos etc. (GLOBO, 2012).

Não bastasse isso, outro grande tema de relevância e discussão é a questão da desigualdade socioeconômica brasileira. Nesse contexto, apresentar-se-á importantes conclusões realizadas pelos pesquisadores Marcelo Medeiros e Pedro Souza, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Com efeito, no estudo “Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil”, mostraram que a ação estatal responde por um terço da concentração de renda no Brasil, frisa-se que analisou-se sete variáveis: impostos diretos cobrados da população, assistência social, remuneração dos funcionários públicos, benefícios trabalhistas, previdência social, salário e outras rendas do setor privado. Como conclusão: apenas os dois primeiros fatores ajudam a desconcentrar a renda. Todos os demais concentram (JÚNIOR, 2013).

Estamos na 73ª posição no ranking de desigualdade das Nações Unidas, com indicadores de 134 países. O governo brasileiro até se propõe a atuar para dividir melhor o bolo. Mas parte da dificuldade em diminuir diferenças está no fato de que o Estado ajuda a provocar a desigualdade que se propõe a combater. (JÚNIOR, 2013, s. p.).

Mister salientar que, consoante a pesquisa, a transferência de rendas não é a melhor forma de reduzir as desigualdades sociais, porque a longo prazo a educação é o meio capaz de capacitar o indivíduo ao trabalho e, em consequência, inseri-lo no mercado, cita-se:

A redução da desigualdade seria maior se o brasileiro tivesse educação de qualidade para disputar postos com melhores salários. “A assistência social é uma boa política de curto prazo”, diz Michael Norton, da Universidade Harvard, dos Estados Unidos. “Mas são os projetos ligados à educação que melhor distribuem a riqueza no longo prazo.” (JÚNIOR, 2013).

Assim sendo, de modo a ratificar essa ideia, cita-se Fonseca, que tem a mesma percepção de que é preciso investimentos estratégicos em educação:

É um fato que a desigualdade desagrada a muitos. Ofende o senso moral de muita gente pensar que uma pessoa tenha riqueza brutalmente maior do que outra sem ter tido o mesmo esforço, ou o mesmo mérito, para consegui-la. Herança talvez de uma ética do trabalho, que não consegue aceitar a riqueza (ou o prazer de maneira geral) exceto como recompensa de privações, esforço, sacrifício. Ou ainda da visão antiga de que é a riqueza dos ricos que causa a pobreza dos pobres. **A transferência de renda, embora talvez útil para aliviar situações agudas de pobreza, é um meio ineficiente para promover a geração sustentável de riqueza.** Relações ganha-ganha geram um ciclo virtuoso, aumentando a riqueza total, que nos permite deixar para trás o eterno cabo de guerra por uma riqueza estanque. (FONSECA, 2015).

No entanto, no plano fático, segundo visão de especialistas, percebe-se que o Brasil precisa aprimorar e tornar mais eficiente seus investimentos com educação, já que não há ausência de recursos, mas sim má alocação de gastos:

Foi divulgado nesta terça-feira, 10, o relatório Education at a Glance 2019, feito pela Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que reúne os países mais ricos do mundo e alguns convidados. O Brasil investiu 4,2% do seu PIB em educação fundamental e média em 2016, acima da média da OCDE, que é 3,2%. (MENGUE, 2019, s. p.).

Consequentemente, percebe-se que a situação financeira do Brasil vem se tornando cada vez mais insustentável. À guisa de exemplo, é fato sabido que em

alguns Estados, por exemplo: Rio Grande do Sul, parcelam o salário dos seus servidores públicos, ou seja, trata-se de relativização do direito fundamental ao salário, que é irredutível nominalmente (art. 37, XV combinado com art. 39, § 3º, ambos da Constituição), além disso pode ser tido como cláusula pétrea, art. 60 §4º, IV, da Constituição, uma vez que representa a garantia individual do cidadão de perceber o seu salário. Portanto, percebe-se que o equilíbrio financeiro é tão importante quanto qualquer outro direito, uma vez que é pressuposto, por exemplo, à percepção de salário e dos diversos benefícios sociais que atendem grande parcela da população.

Assim sendo, essa “ilusão” traz diversos resultados, de início irá ser explanado o mais importante, que é a insustentabilidade financeira dessa situação, após será explicado o fenômeno da constituição simbólica, junto com um de seus resultados: o ativismo judicial.

## 2.2 A INSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.

Nos últimos anos tem sido registrado um enorme déficit dos gastos públicos. Desse modo, o governo adotou como uma das políticas financeiras o aumento da dívida pública para cobri-los, conforme demonstrado. Sendo assim, se nada for feito, ou se medidas severas e adequadas não forem concretizadas, diversas consequências negativas ocorrerão. Com a mesma ideia:

O desequilíbrio fiscal dos últimos anos, que coloca em risco a solvência do Estado Brasileiro nos anos à frente, decorre em parte dos excessos e erros da política econômica dos últimos seis anos, mas é, principalmente, o resultado de um Estado que requer todo ano o crescimento da receita maior do que o do PIB, o que significa que todo ano devemos aumentar a razão da renda do país destinada a financiar os gastos públicos. (ALMEIDA; LISBOA; PESSOA, 2015, p. 5).

Outrossim, em relatório do Banco Mundial “*Doing Business 2015 - Indo Além da eficiência*” em que é apresentado o ranking dos países onde é mais fácil de fazer negócio, foi apresentada a posição do Brasil. Com efeito, o Brasil ficou com a 120ª posição entre 189 nações (BRAGANÇA, 2017).

Ainda nesse contexto, em 2019, ou seja, após cinco anos do relatório anterior, o Brasil ainda tem uma péssima posição nesse cenário. Com efeito, ocupa a 124ª posição no ranking de facilidade de fazer negócios que têm 190 países avaliados. À



título comparativo, menciona-se que em relação aos parceiros do Brics, o Brasil está às costas de todos, dos quais a Rússia aparece 28º lugar, China, 31º, Índia, 63º, e África do Sul, 84º (CAGLIARI, 2019).

Convém ressaltar o aviso escrito por Thiago Fonseca que a despesa do governo com juros da dívida gira em torno de 18% do orçamento, ou seja, a cada 5 reais gastos, 1 vai para pagamento de juros da dívida pública (FONSECA, 2018). Dessarte, a curto prazo, a dívida compromete de maneira significativa o orçamento da União.

É importante mencionar que no atual cenário social, político e econômico as incertezas podem gerar desconfiança dos agentes econômicos, principalmente frente à inércia em realizar as reformas necessárias. À vista disso, o governo tem de aumentar as taxas de juros para conseguir compradores aos seus títulos, o que traz como consequência o impacto direto, de modo negativo, aos investimentos na economia do país (SPRINGER, 2011). Nesse mesmo sentido é o aviso dado por Bragança:

Quem acompanha o noticiário econômico vê diariamente o quanto o mercado de trabalho é sensível a regulamentações extremas e como diversos postos de trabalho são extintos ou sequer chegam a ser criados. Recentemente, milhares de trabalhadores domésticos, sobretudo mulheres, perderam a oportunidade de ganhar mais com horas extras. Em razão da nova legislação, muitos possíveis empregadores desistiram de contratar empregados domésticos ou decidiram demitir os que já tinham por causa do alto custo e do risco de multa. Eis um caso interessante que ilustra bem como um mercado saudável é uma garantia melhor para o trabalhador do que um enrijecimento das leis. (BRAGANÇA, 2017, p. 55).

Por tudo isso, o Brasil, em 2017, aparece pelo terceiro ano consecutivo como um dos países em que mais ocorreram fuga de milionários, que são pessoas com mais de US\$ 1 milhão (BBC, 2018). Isso porque, ao observar a realidade, percebe-se que os números atuais são preocupantes. Nesse linha, exemplifica-se: o Brasil possui mais de 52 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza (VEJA, 2018), além disso cerca de 65,6 milhões não trabalham ou procuram emprego (O ANTAGONISTA, 2018). Ademais, como já citado, mais da metade da população depende de pagamentos do governo para sobreviver. Nessa linha de inteligência é válido destacar o pensamento de Roberto Campos<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Roberto de Oliveira Campos foi um economista, professor, escritor, diplomata e político brasileiro.

O instrumento mais eficaz para a correção da pobreza absoluta não é o Estado Interventor, fantasiado de engenheiro social benevolente, e sim o Estado Liberal (ou seja, o Estado Jardineiro). Este libera as energias produtivas do mercado, tributa pouco e procura assistir os pobres e desvalidos por benefícios específicos para eles direcionados, preferencialmente através de entidades privadas, e não por esquemas globais de seguridade social, administrados por políticos e burocratas. (CAMPOS, 1996, s. p.). **A cura da pobreza** não depende da decadência do político, da boa vontade do burocrata ou da piedade do clérigo. **Depende do crescimento econômico.** E as molas clássicas do crescimento continuam sendo a poupança, a produtividade e o espírito empresarial. **Priorizar a realidade humilde, em vez de entronizar a utopia fugaz, é a grande virtude do liberalismo.** (CAMPOS, 1996, s. p., sem grifos no original).

Não bastasse isso, enfatiza-se o aviso da Instituição Fiscal Independente, órgão vinculado ao Senado Federal: sem ajuste, país terá teto de gastos rompido e “shutdown” em 2021. Nessa linha, conforme o relatório divulgado, o nível mínimo orçamentário para realização de despesas essenciais do governo é de aproximadamente R\$ 80 bilhões por ano. Por sua vez, o cenário traçado pela IFI, o patamar deve ficar em R\$ 90,7 bilhões para o ano de 2020. Contudo, em 2021, essas despesas devem ser comprimidas para R\$ 69,6 bilhões, ou seja, o pleno funcionamento da máquina pública seria inviabilizado, interrompendo a prestação de serviços essenciais (CARAM, 2019).

Importante, também, mencionar que o brasileiro possui a sua parcela de culpa quanto a essas situações mencionadas, já que, no dizer de Bruno Garschagen, autor do livro *Pare de acreditar no governo*:

O tipo de cultura política estabelecida aqui colaborou decisivamente para desenvolver uma mentalidade estatista, de dependência e servidão. Além da infantilização criada por meio de decisões de governo que incidem diretamente sobre os modos de vida e as condutas, os brasileiros abriram mão de sua responsabilidade individual de conduzir a própria vida para atribuí-la ao Estado. A partir daí é possível entender por que tanta gente pede ou espera que o governo resolva os problemas sociais, políticos e econômicos. (GARSCHAGEN, 2015, p. 322).

Portanto, tem-se que essa cultura esclarecida pelo Bruno Garschagen danifica diversos pilares econômicos e financeiros do Brasil. Sendo, a longo prazo, insustentáveis os atuais pilares financeiros do Brasil. Em oportuno, na próxima seção, será analisada as acepções jurídicas que esclarecem os sentidos que a Constituição possui, com fins de adequá-la àquele construído por Marcelo Neves.

## 2.3 ACEPÇÕES CONSTITUCIONAIS

Como é cediço, há diversas denominações e entendimentos que visam explicar aquilo que é uma Constituição. Assim sendo, serão explanadas algumas dentre as diversas acepções utilizadas pela doutrina para caracteriza-la, com fins de justificar que, atualmente, a Constituição brasileira faz parte do conceito defendido por Marcelo Neves “constitucionalização simbólica”.

Inicialmente, destaca-se o comentário da doutrina a respeito do tema: “o conceito de “constituição” é um conceito em crise, pois até hoje os estudiosos não chegaram a um consenso a seu respeito, existindo diversos sentidos para o seu entendimento.” (BULOS, 2014, p. 100). Apesar disso, tem-se que, conforme análise de Barroso, a Constituição incube duas principais tarefas, quais sejam:

Em primeiro lugar, compete a ela **veicular consensos mínimos, essenciais para a dignidade das pessoas** e para o funcionamento do regime democrático, e que não devem poder ser afetados por maiorias políticas ocasionais. Esses consensos elementares, embora possam variar em função das circunstâncias políticas, sociais e históricas de cada país, envolvem a garantia de direitos fundamentais, a separação e a organização dos Poderes constituídos e a fixação de determinados fins de natureza política ou valorativa.

Em segundo lugar, cabe à Constituição **garantir o espaço próprio do pluralismo político**, assegurando o funcionamento adequado dos mecanismos democráticos. A participação popular, os meios de comunicação social, a opinião pública, as demandas dos grupos de pressão e dos movimentos sociais imprimem à política e à legislação uma dinâmica própria e exigem representatividade e legitimidade corrente do poder. Há um conjunto de decisões que não podem ser subtraídas dos órgãos eleitos pelo povo a cada momento histórico. (BARROSO, 2010, p. 110).

De início, a doutrina aponta a concepção sociológica da Constituição cujo defensor é Ferdinand Lassalle. Com efeito, para esse autor a constituição deveria de corresponder ao fatores reais do poder. Nessa toada, caso contrário não passaria de uma simples folha de papel (BULOS, 2014).

Por efeito, menciona-se a concepção trazida por Hans Kelsen cujo autor alega que o Estado tem como principal função a criação de normas jurídicas. Deveras, ele fez a distinção, ao analisar a estrutura hierárquica da ordem jurídica, do sentido formal e material da constituição. Assim sendo, para o sentido formal todo o documento escrito é constituição e depende de procedimento diferenciado para a modificação. Além disso, para o sentido material não importa a “forma”, mas sim o conteúdo da norma. (BULOS, 2014). Em sequência, Barroso, de modo didático, especifica as

consequências dessa linha de raciocínio, que é uma das principais concepções constitucionais:

Nessa dissociação das outras ciências, da política e do mundo dos fatos, Kelsen concebeu a Constituição (e o próprio Direito) como uma estrutura formal, cuja nota era o caráter normativo, a prescrição de um dever-ser, independentemente da legitimidade ou justiça de seu conteúdo e da realidade política subjacente. **A ordem jurídica é um sistema escalonado de normas, em cujo topo está a Constituição, fundamento de validade de todas as demais normas que o integram.** (BARROSO, 2010, p. 90, sem grifos no original).

A seu turno, a constituição positivista é a tese defendida por Laband e Jellinek, que se aproxima com a tese defendida por Kelsen. Nessa ideia, Constituição é aquilo que for emanado pelo Estado, ou seja, basta ler aquilo que está positivado que será Texto Magno, independentemente do conteúdo. (BULOS, 2014).

Em sequência, a concepção política é seguida por Carl Schmitt, nessa acepção constitucional é feita a distinção entre decisão política fundamental e lei constitucional. Com efeito, decisão política fundamental é a reunião de normas que versem sobre direitos individuais, à vida democrática, aos órgãos do Estado e à organização do poder. Em contra partida, lei constitucional é o restante. (BULOS, 2014).

Há ainda a chamada subconstituição que tem como defensor o doutrinador germânico Hild Krüger, além dessa tese ser acolhida por Uadi Lammêgo Bulos. Para essa teoria a Constituição nasce para estar na consciência de todos os cidadãos, com fins de ser um programa de integração e representação do Estado, de modo que “para Krüger, uma constituição só deve trazer aquilo que interessa à sociedade como um todo, sem particularizações e detalhamentos inúteis.” (BULOS, 2014, p. 111).

No entanto, ao analisar a realidade, a Constituição, ao incluir diversos temas no texto (*totalitarismo constitucional*), resultantes de “interesses de certos grupos que, num determinado estágio de evolução política do país, acreditaram que o simples ato de consagrar autorizações constitucionais seria o bastante para o cumprimento de todas as promessas formuladas.” (BULOS, 2014, p. 111). Acaba por fazer nascer a chamada subconstituição “as quais podem ser definidas como um conjunto de normas que, mesmo elevadas formalmente ao patamar constitucional, não o são, pois que limitadas nos seus objetivos.” (BULOS, 2014, p. 111).

À vista disso, menciona Bulos que, de modo geral, “as subconstituições não servem para o futuro, pois já nascem divorciadas do sentido de estabilidade e

perpetuidade que deve encampar o ato de feitura dos documentos supremos que pretendem ser duradouros.” (BULOS, 2014, p. 111).

Ainda nesse caminho, pode-se citar que, para o futuro, espera-se o chamado constitucionalismo do “por vir”. Tal teoria é defendida por José Roberto Dromi, com os seguintes valores:

**Veracidade** - as constituições não mais conterão promessas impossíveis de ser realizadas, nem consagrarão mentiras. Ao invés, **tornar-se-ão documentos verdadeiros e íntegros**. Diferentemente do que foram no século XX, quando muito se mentiu para esconder o estado de descalabro das sociedades políticas, as constituições serão instrumentos para gerar a harmonia e o clima de veracidade. Os constituintes passarão a ponderar o que realmente se necessita, se requer e se pode constitucionalizar. Busca-se, assim, um constitucionalismo transparente, ético, eficaz, oportuno, conveniente, ponderado e sincero.

**Solidariedade** - as constituições do porvir, além de dotadas de **normas suscetíveis de ser cumpridas na prática**, aproximar-se-ão de uma nova ideia de igualdade, baseada na solidariedade dos povos, no tratamento digno do homem e na justiça social. As discriminações serão eliminadas, prevalecendo o reconhecimento integral das liberdades públicas.

**Continuidade** - as reformas constitucionais ocorrerão com ponderação e equilíbrio. Em vez de destruir as vigas-mestras das constituições, subvertendo-lhes o sentido original, darão continuidade ao caminho traçado. Reformar uma constituição é manter a lógica do sistema, não é destruí-la, mas adaptá-la às exigências do progresso, não desfazendo as conquistas alcançadas.

**Participatividade** - o povo será convocado a participar de forma ativa, integral, equilibrada e responsável nos negócios do Estado. Só assim eliminar-se-á a indiferença social. Não há democracia participativa e Estado Democrático de Direito sem a participação real e efetiva dos corpos intermediários da sociedade.

**Integracionalidade** - as constituições propiciarão um sentido integracionista entre o plano interno e o externo. Nesse passo, refletirá a integração espiritual, moral, ética e institucional dos povos, visando o desenvolvimento dos Estados. Para tanto, as constituições conterão dispositivos para prever órgãos supranacionais, delegando poderes por meio de tratados gerais de integração.

**Universalidade** - o constitucionalismo do porvir dará especial atenção aos direitos fundamentais internacionais, confirmando o primado universal da dignidade do homem e banindo todas as formas de desumanização. (BULOS, 2014, p. 98, sem grifos no original).

Por conseguinte, há de ser citada a concepção da constituição simbólica que, junto com a subconstituição defendida por Bulos, são capazes de explicar o contexto constitucional brasileiro. Em sequência, a tese “constitucionalização simbólica” foi criada por Marcelo Neves em 1992. Por efeito, alude o autor que o seu trabalho: “refere-se à discrepância entre a função hipertroficamente simbólica e a insuficiente concretização jurídica de diplomas constitucionais.” (NEVES, 2011, p. 1).

De início cabe apontar que legislação simbólica significa: "...o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental". (NEVES, 2011, p. 23). De modo que a Constituição existe com três propósitos: a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatários.

No tocante a primeira finalidade, esclarece o autor, por meio de um exemplo, o que significa a confirmação dos valores sociais a partir do Texto Constitucional:

[...] os defensores da proibição de consumo de bebidas alcoólicas não estavam interessados na sua eficácia instrumental, mas sobretudo em adquirir maior respeito social, constituindo-se a respectiva legislação como símbolo de status. Nos conflitos entre protestantes/nativos defensores da lei proibitiva e católicos imigrantes contrários à proibição, a 'vitória legislativa' teria funcionado simbolicamente a um só tempo como 'ato de deferência para os vitoriosos e de degradação para os perdedores', sendo irrelevantes os seus efeitos instrumentais". (NEVES, 2011, p. 34).

Em segundo lugar está a chamada "legislação-álibi" que consiste na necessidade da demonstração da capacidade de ação por parte do Estado, de acordo com Neves:

[...] criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira conseqüente conforme o respectivo texto legal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a legislação-álibi constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função 'ideológica'. (NEVES, 2011, p. 39-40).

No entanto, o mesmo autor escreve que o uso constante dessa técnica legislativa pode levar ao ceticismo da efetividade do ordenamento jurídico: [...] disso resulta que o público se sente enganado, os atores políticos tornam-se cínicos". (NEVES, 2011, p. 40-41).

Afinal, registra Neves, que a terceira função da constituição simbólica seria um modo de adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatário, assim escreve o autor:

Nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidas por meio do ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. O acordo não se funda então no conteúdo do

diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado. (NEVES, 2011, p. 41).

Nesse lógica, esse simbolismo apontado por Marcelo Neves ocorre devido à ausência de concretização fática dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais. Assim, o poder executivo não consegue concretizar as promessas do legislativo, já que não existe condições econômicas e fiscais para fazê-lo.

Nesse cenário, surge o ativismo judicial, que consiste na efetivação pelo Poder Judiciário dos deveres do gestor público. Com essa linha de entendimento, cita-se Luis Felipe Salomão, Ministro do Superior Tribunal de Justiça:

O ativismo relaciona-se ao comportamento dos juízes. Significa conduta que desborda da atuação puramente técnica e judicial. A interpretação ocorre de maneira expansiva. Assemelha-se ao que a nova – e não tão reconhecida no meio acadêmico – doutrina constitucionalista denomina de pós-positivismo (ou neoconstitucionalismo, a depender do ângulo), **consistente na ideia de que o magistrado age sob a alegação de defesa da ética, para garantir direitos e o próprio funcionamento da sociedade.** (SALOMÃO, 2018, s. p., sem grifos no original).

De mais a mais, essa atuação do judiciário acaba por impactar as finanças públicas. Desse modo, menciona-se dois exemplos, o primeiro no contexto da atuação do judiciária no domínio da saúde e, também, a sua atuação frente aos benefícios assistenciais:

Na área da saúde, o ativismo judicial é bastante perceptível e está ligado à ideia do mínimo existencial e à denominada reserva do possível. A judicialização da saúde passa pela definição do responsável pela saúde do paciente – o juiz ou o médico. **A partir de 2010, houve o aumento de mais de 1.000% de ações judiciais tratando sobre saúde, gerando custo superior a R\$ 1,3 bilhão.** Dez medicamentos mais caros respondem por quase 90% dos gastos com a área no Ministério da Saúde. Nos planos privados, são gastos R\$ 320 milhões em procedimentos sem cobertura. (SALOMÃO, 2018, s. p., sem grifos no original).

A disputa legal pelo acesso ao BPC decorre principalmente da interpretação subjetiva que o Judiciário associa ao idoso e deficiente em situação de vulnerabilidade. Ainda que a regra seja clara —pobreza para acesso ao BPC é  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo per capita—, **o Supremo chancelou, em 2013, entendimento de que outros critérios poderiam ser adotados.** Assim, os números da judicialização não surpreendem. Segundo relatório do TCU (Tribunal de Contas da União), **dos R\$ 53,2 bilhões pagos ao BPC em 2017, R\$ 6,4 bilhões foram por decisão judicial, ou seja, 12,2%.** Se a judicialização privilegia a parcela da população de maior renda, o benefício passa a ser destinado a quem menos precisa dele. A Controladoria-Geral da União identificou, em 2017, 467 mil beneficiários acima do limite de renda per capita estipulada para o benefício. (MACHADO, 2019, s. p., sem grifos no original).

À vista disso, Machado realiza uma crítica construtiva a partir do segundo número apresentado, já que, segundo a autora, os requisitos de acesso aos benefícios sociais foram estipulados pelo legislador, justamente, para alcançar apenas as pessoas que deles necessitam, nessa linha:

E quem perde nesse jogo? Os idosos e deficientes realmente pobres, a quem o BPC não alcança. De acordo com o TCU, a subcobertura do programa para 2006 é de ao menos 27%. **Ainda mais alarmante, o mesmo relatório documenta que 6% dos beneficiários estavam entre os 25% mais ricos da população.** O ativismo judicial em torno do BPC minimiza o grande potencial de atuação das políticas assistenciais na redução das desigualdades. **Critérios objetivos ajudariam a tornar o BPC mais focado e justo.** Ao contrário do que foi argumentado, é a própria exclusão do critério econômico em texto constitucional que dificulta o acesso ao BPC e o torna difícil justamente para os que mais precisam dele: os mais pobres. (MACHADO, 2019, s. p., sem grifos no original).

Assim, percebe-se a relevância do assunto em análise, para que seja melhor compreendido os objetivos da constituição, assim como qual definição melhor a compreende. De mais a mais, no próximo capítulo, irá ser analisada as alternativas para a melhora do cenário exposto anteriormente, a fim de demonstrar que o equilíbrio financeiro é a melhor escolha a ser seguida.



### 3 ALTERNATIVAS PARA A MELHORA

Quando os que se autodenominam ‘progressistas’ usam a palavra lucro, o fazem enfurecidos e raivosos. Para eles o ideal seria que não existisse o lucro. O empresário deveria servir o povo altruisticamente, em vez de tentar obter lucros. Deveria não ter lucro ou se contentar com uma pequena margem sobre os seus custos. Nenhuma objeção é feita se ele tiver que suportar prejuízos. Mas a motivação para o lucro da atividade empresarial é precisamente o que dá sentido e significado, orientação e direção à economia de mercado baseada na propriedade privada dos meios de produção. Eliminar a motivação pelo lucro equivale a transformar a economia de mercado numa completa desordem.

Ludwig Von Mises

Este capítulo tem como objetivo fundamentar a tese da monografia “elevar o equilíbrio financeiro como direito fundamental”. Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico-público sustentável deve ser a nova matriz da política brasileira. Por conseguinte, deve-se elevar o equilíbrio financeiro ao rol de direitos fundamentais, além de medidas objetivas serem concretizadas, com fins de buscar um futuro próspero ao Estado brasileiro.

#### 3.1 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Em princípio, a principal tese é a defesa do equilíbrio financeiro a ser promovido como direito fundamental. Inicialmente, oportuno conceituar o instituto direito fundamental, com efeito, no dizer sempre expressivo de Uadi Lammêgo Bulos:

Direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social. Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive. Os direitos fundamentais são conhecidos sob os mais diferentes rótulos, tais como direitos humanos fundamentais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, direitos naturais, liberdades fundamentais, liberdades públicas etc. (BULOS, 2014, p. 525).

No mesmo sentido, analisa o contexto da dignidade da pessoa humana o Promotor de Justiça Militar, Cícero Coimbra Neves:

[...] a dignidade da pessoa humana é um fundamento da República Federativa do Brasil, não se negando, por outro lado, sua natureza jurídica de princípio de Direito – encerrada no princípio da humanidade – que, embora concentrado na forma como foi exposto na Constituição, possui uma força expansiva de aplicação aos demais princípios encerrados no ordenamento constitucional e, em consequência, infraconstitucional, conferindo-lhe a condição de princípio prevalente em relação aos demais. Sua ideia fundamental parte do princípio de que o ser humano, inerente à sua condição de existência, possui uma dignidade que deve ser respeitada, dignidade essa que se reflete na integridade física, na higidez psíquica, na imagem, na honra, enfim, na possibilidade de sadio desenvolvimento do ser com suas respectivas liberdades individuais no grupo. Essa compreensão traz consequências importantes, como o reconhecimento da igualdade de direitos entre todos os homens, a tutela da independência e autonomia do ser humano, a observância e proteção dos direitos inalienáveis do homem, a não admissibilidade da negativa dos meios fundamentais para o desenvolvimento de alguém como pessoa ou a imposição de condições subumanas, degradantes, de vida. (NEVES, 2018, p. 52).

À vista disso, sustenta-se que um dos pressupostos para a existência de um Estado é a sustentabilidade dos seus gastos. Em sequência, imagine-se o Brasil sem a polícia ostensiva por alguns dias (devido à falta de remuneração), o resultado seria, no mínimo, uma catástrofe. Isso já foi percebido no Estado de Espírito Santo (ARPINI, 2017), em que devido à greve da Polícia Militar<sup>12</sup>, ocorreu o aumento expressivo no número de homicídios, roubos etc. enfim, vivenciou-se naquele período uma breve demonstração do estado de natureza descrito por Hobbes.

Agora, em um exercício maior de imaginação, é possível que isso seja elevado ao patamar alcançado pela Venezuela etc. porque não há limites para a falência do Estado, basta existir um Banco Central que determine a impressão de moeda. Logo, vê-se a importância do equilíbrio financeiro.

De mais a mais, convém mencionar alguns dos “efeitos” do reconhecimento do equilíbrio financeiro como direito fundamental:

O simples fato de se reconhecer normatividade aos direitos fundamentais já pode operar múltiplas consequências relevantes, como, por exemplo: (i) as normas de direitos fundamentais podem funcionar como **critério de legitimação e para aferição da validade** das demais normas jurídicas, (ii) as normas de direitos fundamentais podem funcionar como **critérios de interpretação das demais normas** jurídicas, determinando a máxima proteção dos direitos fundamentais e (iii) as normas de direitos fundamentais podem estabelecer presunção **relativa da existência de um direito subjetivo fundamental**. (GALDINO, 2005, p. 7, sem grifos no original).

---

12 É válido destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de proibição de greve de todos servidores relacionados à segurança pública, por exemplo: ver recurso extraordinário com agravo nº 654.432.

Em decorrência disso, defende-se a sobreposição do direito ao equilíbrio financeiro frente aos demais direitos, naqueles casos em que é preciso, para que a situação financeira-orçamentária não seja prejudicada, sob pena de comprometer a efetividade de todos os outros, em caso de falência do Estado, à luz do exercício da ponderação de princípios, conforme o ensinamento do Professor Flávio Galdino “A ponderação é um dos meios (instrumentos) capazes de operacionalizar uma situação de equilíbrio entre as normas contrapostas.” (GALDINO, 2005, p. 36).

Por conseguinte, é válido lembrar que a Constituição brasileira de 1988 não contemplou o equilíbrio financeiro como direito fundamental, conforme indica Piscitelli:

**A Constituição de 1988 não contempla tal princípio** e, por essa razão, seria possível afirmar a desnecessidade de sua observância. Contudo, a análise da LRF demonstra que, apesar de não se tratar de uma diretriz constitucional, a busca pelo equilíbrio está presente em suas disposições e, assim, deve ser entendida como uma meta a ser atingida na elaboração dos orçamentos. Como exemplo, podemos citar o artigo 1º, § 1º, que vincula a existência de “equilíbrio das contas públicas” à responsabilidade na gestão fiscal e, ainda, o artigo 4º, inciso I, alínea a, o qual atribui à LDO o papel de dispor sobre o “equilíbrio entre receitas e despesas”. Ademais, o fato de a LRF prever a necessidade de estimativas futuras nas leis orçamentárias e, ainda, previsão de impacto orçamentário-financeiro em outras hipóteses reforça a busca do equilíbrio. Mais especificamente, seria possível mencionar a relevância deste princípio na disciplina da LDO. (PISCITELLI, 2018, p. 52, sem grifos no original).

Interessante notar que a autora ressalta que, apesar de não estar previsto no Texto Constitucional tal princípio, o contexto da legislação brasileira, como exemplo a Lei Complementar nº 101/2000, permite concluir que é imprescindível que a busca do equilíbrio financeiro seja cumprida pelo gestor público.

Nada obstante, melhor caminho seria a criação, por meio de emenda constitucional, de um inciso no art. 5º da Constituição, com fins de tornar cláusula pétrea a temática, para trazer segurança jurídica aos jurisdicionados.

Por conseguinte, nesse cenário, torna-se relevante destacar a tese defendida por Juarez Freitas (direito fundamental à boa administração), já que está interligada ao equilíbrio financeiro, uma vez que o gestor público é o principal protagonista no tocante à administração do erário:

[...] o direito à boa administração vincula racionalmente o gestor público e o força a **medir consequências sistêmicas de suas opções**, pois terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu **custo-efetividade**. (JUAREZ, 2015, p. 4, sem grifos no original). Em síntese, afirma-se, com todas as letras, que cabe ao direito fundamental à boa administração o papel de norte das

escolhas administrativas, com observância mandatória das prioridades constitucionais, escrutináveis nos seus efeitos diretos e colaterais. (JUAREZ, 2015, p. 3).

Nessa conjectura, o referido autor traz as hipóteses em que serão legítimas as escolhas públicas por parte do gestor:

Quer dizer, as **escolhas públicas serão legítimas se resultarem** (a) sistematicamente eficazes; (b) sustentáveis; (c) motivadas; (d) proporcionais; (e) transparentes; (f) razoavelmente desviesadas; (g) incentivadoras de participação social, (h) da moralidade pública; e **(i) da devida responsabilização por ações e omissões**. (JUAREZ, 2015, p. 6, sem grifos no original.).

Nessa esteira, importante mencionar as conclusões de aperfeiçoamento ao trabalho do administrador público que Juarez escreve. Com efeito, à proporção que forem implantadas na sociedade, certamente, ocorrerá uma melhora substancial na gestão das contas públicas e, em sequência, do equilíbrio financeiro, o autor escreve que:

[...] as principais sugestões de aperfeiçoamento do processo de avaliação das políticas públicas, à vista do direito fundamental à boa administração:

a) O controle de políticas públicas, no modelo proposto, considera tais políticas como **programas de Estado** (mais do que de governo), sem excluir a pluralidade de atores envolvidos. Torna-se vital o controle de porquês e do “timing” das decisões administrativas.

b) Nos atos administrativos discricionários, o agente público só pode emitir juízos de valor (escolhas no plano das consequências diretas e indiretas), no intuito (juris tantum) de imprimir eficiente e eficaz incremento das prioridades da Carta.

c) A **autoridade administrativa jamais desfruta de liberdade pura para escolher** (ou deixar de escolher), embora a sua atuação guarde, aqui e ali, menor subordinação à legalidade estrita do que na consumação de atos vinculados.

d) Quanto mais se aprofunda e sofisticada a sindicabilidade, **mais se desvela a importância de avaliação racional dos impactos sociais**, ambientais e econômicos das decisões administrativas como ferramenta indispensável do controle baseado em evidências.

e) Em última instância, a **agenda administrativa brasileira tem de levar a sério o planejamento e o estudo sistemático dos impactos** (estimativa dos efeitos diretos e colaterais das providências de regulação, formulação ou implementação das políticas públicas), concebidas as políticas públicas como autênticos programas de Estado Constitucional que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos meios estatais e sociais, cumprir prioridades vinculantes, em ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. (JUAREZ, 2015, p. 14, sem grifos no original).

Nessa toada, um importante exemplo de utilização da técnica de ponderação de princípio foi no julgamento da constitucionalidade do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>13</sup> pelo Supremo Tribunal Federal (RICHTER, 2019).

Em um lado, há aqueles que entendem que a irredutibilidade dos salários é um direito constitucional (art. 7º, VI). Com efeito, não há como a norma infraconstitucional prevalecer, ainda que necessário para equilibrar as contas públicas.

Em contra partida, existe a percepção de que é preferível manter o emprego do servidor público a demiti-lo, já que a Constituição permite (art. 169, § 4º). Nesse contexto, formou-se maioria para julgar inconstitucional o art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000. Prevaleceu, desse modo, o primeiro entendimento. Porém, é válido ressaltar que o julgamento foi suspenso, outrossim, importante mencionar a recente mudança legislativa no Decreto-Lei nº 4.657/42, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, cita-se:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (BRASIL, 1942).

Ou seja, percebe-se que o legislador buscou limitar as decisões jurídicas abstratas, que são baseadas em princípios, sob o pretexto de que devem elas estar adequadas à realidade e considerar as consequências práticas, econômicas das decisões. Nesse ponto, insere-se a tese da reserva do possível, já que muito utilizada pelos órgãos de advocacia pública, com fins de justificar a omissão dos governantes em cumprir determinadas imposições constitucionais ou infraconstitucionais.

---

13 “Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.” (BRASIL, 2000).

### 3.2 RESERVA DO POSSÍVEL

Outra tese importante é a aplicação da reserva do possível na concretização dos gastos públicos. Como se sabe, tradicionalmente, todos os direitos conferidos aos cidadãos possuem custos financeiros ao Estado. De modo que essa despesa não é limitada aos direitos de segunda dimensão, que são de natureza prestacional, senão a todos os direitos fundamentais. Como esse mesmo posicionamento, cita-se Nabais:

Do ponto de vista do seu suporte financeiro, bem podemos dizer que os clássicos direitos e liberdades, os ditos direitos negativos, são, afinal de contas, tão positivos como os outros, como os ditos direitos positivos. Pois, a menos que tais direitos e liberdades não passem de promessas piedosas, a sua realização e a sua proteção pelas autoridades públicas exigem recursos financeiros. (NABAIS, 2002, p. 12).

À guisa de exemplo, tem-se a liberdade do indivíduo. Originalmente, configura-se como direito de primeira dimensão. No entanto, para que a pessoa esteja livre é preciso uma série de atuação conjunta do setor público (vide: Carl Schmitt, garantias de organização).

Nessa lógica, essa atividade ocorre desde a garantia da ordem e paz pública, por meio dos órgãos policiais, até a atuação do poder judiciário, quando faz cessar a restrição ilegal de liberdade de qualquer do povo. Ainda assim, importante citar a posição doutrinária de Sarlet:

[...] os direitos de defesa - precipuamente dirigidos a uma conduta omissiva – podem, em princípio, ser considerados destituídos desta dimensão econômica, na medida em que o objeto de sua proteção (vida, intimidade, liberdades, etc.) **pode ser assegurado juridicamente, independentemente das circunstâncias econômicas.** (SARLET, 2003, p. 263, sem grifos no original).

Consequentemente, as garantias e proteções positivadas, não só na Constituição, como também nos demais diplomas, são realizáveis, à medida que o Estado dispõe de recursos. Nesse diapasão, imprescindível a manutenção dos órgãos policiais, em razão de resguardam a ordem social e investigarem e solucionarem os crimes.

Nessa toada, eis o motivo da existência do orçamento público, conforme Oliveira: “[...] são providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais

saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados.” (OLIVEIRA, 2006, p. 251). Em sequência, um dos Avisa Torres, entretanto, que implementação das obrigações do gestor público são limitadas ao critério matemático da disponibilidade financeira:

[...] o relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas; **mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário** [...] (TORRES, 2000, p. 110, sem grifos no original).

Porém, o governo, em decorrência da escassez de recursos financeiros, restou impossibilitado de prestar e efetivar todos os direitos fundamentais sociais (art. 6º, CF). Nesse contexto, buscou-se sustentar a atuação positiva do Judiciário em dar eficácia ao Texto da Constituição. Com essa mesma visão, assinala Sarlet que:

Sustenta-se, por exemplo, inclusive entre nós, que a **efetivação destes direitos fundamentais encontra-se na dependência da efetiva disponibilidade de recursos por parte do Estado**, que, além disso, deve dispor do poder jurídico, isto é, da capacidade jurídica de dispor. Ressalta-se, outrossim, que constitui tarefa cometida precipuamente ao legislador ordinário a de decidir sobre a aplicação e destinação de recursos públicos, inclusive no que tange às prioridades na esfera das políticas públicas, com reflexos diretos na questão orçamentária, razão pela qual também se alega tratar-se de um problema eminentemente competencial. Para os que defendem esse ponto de vista, a outorga ao Poder Judiciário da função de concretizar os direitos sociais mesmo à revelia do legislador, implicaria afronta ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, ao postulado do Estado de Direito. (SARLET, 2003, p. 268, sem grifos no original).

Com efeito, com fins de restringir essa imissão do Poder Judiciário, surgiu a teoria da reserva do possível. Nessa linha, o Tribunal Constitucional da Alemanha, foi, consoante a doutrina majoritária, o primeiro a invocar essa tese em 1970. Por efeito, diz-se que um estudante que, após ter sido reprovado no curso superior de medicina, buscou do Judiciário o seu direito à educação previsto constitucionalmente. Aponta Sarlet:

[...] a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. (SARLET, 2003, p. 265).

Menciona-se, inclusive, o entendimento de Konrad Hesse, em importante escrita e aviso no que versa à reserva do possível, já que o referido autor entende que:

A reserva do possível, destarte, apresenta-se como um corolário da visão germânica a respeito dos direitos sociais, os quais, segundo parcela importante da sua doutrina, não deveriam sequer estar previstos de forma expressa no texto constitucional, pois, correm o risco de se transformarem em meras promessas frustradas, bastando que Constituição apenas faça menção à fórmula do Estado de Direito Social, pois, de resto, deverá sempre o Executivo estar vinculado e respeitar os direitos fundamentais do cidadão (HESSE, 1998, p. 170-173).

Indica Uadi Lammêgo Bulos que a regra de aplicação dessa teoria, conforme o Supremo Tribunal Federal, está condicionada, basicamente, a algumas perguntas: o Estado tem dinheiro para saldar os seus deveres constitucionais? Qual a sua realidade econômica? Como estão as suas finanças, receitas e despesas? (BULOS, 2014). Nesse sentido:

Mediante a cláusula da reserva do possível, o Supremo Tribunal Federal, quando provocado em sede de controle abstrato de normas para se manifestar a respeito da concretização de direitos constitucionais, dando cumprimento ao postulado de proteção, deve observar dois fatores ao mesmo tempo:

- razoabilidade da pretensão - a razoabilidade da pretensão individual/social, deduzida em face do Poder Público, é o primeiro aspecto a ser examinado pela Corte. Nesse particular, cumpre-lhe indagar: houve omissão do Estado na prática de encargos que a Constituição da República lhe atribuiu? Existiu abusividade governamental ou arbítrio estatal responsável pela inefetividade de direitos sociais, econômicos e culturais? Se todas essas perguntas forem respondidas afirmativamente, está configurado o primeiro requisito para a Corte repudiar o ato pleiteado como inconstitucional. Quer dizer, o adimplemento, pelo Poder Público, dos direitos de segunda geração é uma prestação estatal de natureza positiva, cuja obrigatoriedade de implementação é requisito indispensável para a efetividade de prerrogativas individuais e coletivas, de enorme vulto constitucional; e
- disponibilidade financeira do Estado - a existência de disponibilidade financeira do Estado, para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas, é o outro ponto a ser observado pelo Supremo, em sua decisão. Aqui, cumpre à Corte Excelsa questionar: o Estado tem dinheiro para saldar os seus deveres constitucionais? Qual a sua realidade econômica? Como estão as suas finanças, receitas e despesas? (BULOS, 2014, p. 378).

Com efeito, torna-se importante destacar as diferenças entre reserva do possível fática, que consiste na ausência propriamente dita de recursos, bem como da reserva do possível jurídica, que é a falta de crivo orçamentário para concretizar



os gastos, Salazar e Grou, fazem distinção entre reserva do possível fática e jurídica, cita-se:

O condicionamento da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais à dependência de recursos econômicos é que recebe a denominação de Reserva do Possível. Tem-se falado em duas espécies de reserva do possível, a fática e a jurídica. A reserva do possível fática, como sugere a denominação, diz respeito à inexistência fática de recursos, ou seja, o vazio dos cofres públicos. A jurídica, por sua vez, corresponde à ausência de autorização orçamentária para determinado gasto ser levado a cabo. (SALAZAR; GROU, 2009, 93-94).

Nessa toada, importante o seguinte questionamento: qual teoria que foi adotada em nosso país? A reserva do possível fática ou jurídica? Consoante a doutrina de Torres, conclui-se que a teoria aceita é a do reserva do possível fática, nesse sentido:

No Brasil, portanto [a reserva do possível], **passou a ser fática, ou seja, possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira**, que pode compreender a existência de dinheiro somente na caixa do Tesouro, ainda que destinado a outras dotações orçamentárias! Como o dinheiro público é inesgotável, pois o Estado sempre pode extrair mais recursos da sociedade, segue-se que há permanentemente a possibilidade fática de garantia de direitos, inclusive na via do sequestro da renda pública! Em outras palavras, faticamente é impossível a tal reserva do possível fática! (TORRES, 2009, p. 110, sem grifos no original).

A Doutrina indica que frente as recorrentes omissões do Estado em conferir eficácia aos direitos sociais, deve-se satisfazer o mínimo existencial no tocante aos direitos fundamentais:

Diante da omissão, alega-se que o Estado deve satisfazer o mínimo existencial, que diz respeito aos direitos fundamentais relativos à existência e à sobrevivência da pessoa humana. A escassez dos recursos públicos, no entanto, pode obstar o cumprimento da decisão ante a ausência de específica dotação orçamentária. Trava-se, com isso, um embate entre a prestação de direitos fundamentais e os limites orçamentários, uma vez que, em caso de concessão da tutela, impõe-se ao administrador o cumprimento da decisão judicial condenatória, ainda que a lei orçamentária não tenha previsto a despesa com antecedência. (PISCITELLI, 2018, p. 80).

Nessa toada, Oliveira menciona que a interferência do Poder Judiciário no orçamento público é, em regra, incabível. No entanto existem exceções que serão apresentadas. De início, aponta-se que:

[...] a ordem será descabida, caracterizando manifesta interferência do Judiciário no Executivo. Os Poderes têm seus limites e devem ser respeitados, descabendo ao Judiciário interferir na intimidade da decisão administrativa. (OLIVEIRA, 2006, p. 404).

No entanto, o mesmo autor faz duas ressalvas. A primeira é no sentido de que é preciso incluir a obrigação imposta pelo Poder Judiciário, após o devido trânsito em julgado, na próxima lei orçamentária:

[...] descabe ao Judiciário decisão de tal quilate. No entanto, se o fizer, determinando, por exemplo, a construção de moradias, creches, etc., e transitada em julgado a decisão, coisa não cabe ao Prefeito que cumprir a ordem. Para tanto, deverá incluir, no orçamento do próximo exercício, a previsão financeira. Esclarecerá à autoridade judicial a impossibilidade de cumprimento imediato da decisão com trânsito em julgado, diante da falta de previsão orçamentária, e obrigar-se-á a incluir na futura lei orçamentária recursos para o cumprimento da decisão. (OLIVEIRA, 2006, p. 404).

A segunda versa sobre políticas públicas que deveriam de ser concretizadas pelo administrador público. Porém, apesar de serem constitucionalmente previstas, são descumpridas, em consequência, o poder judiciário acaba por ser acionado:

Evidente que não se inclui na órbita da competência do Poder Judiciário a estipulação nem a fixação de políticas públicas. No entanto, não se pode omitir quando o governo deixa de cumprir a determinação constitucional na forma fixada. A omissão do governo atenta contra os direitos fundamentais e, em tal caso, cabe a interferência do Judiciário, **não para ditar política pública, mas para preservar e garantir os direitos constitucionais lesados**. (OLIVEIRA, 2006, p. 405, sem grifos no original).

Ou seja, tanto na visão doutrinária, bem como nas diversas jurisprudências dos Tribunais verificou-se a prevalência dos direitos fundamentais. Ato contínuo, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, nessa toada, assegurou um tratamento de saúde de 150 mil dólares a uma criança:

Agravo de instrumento. Cautelar inominada. Liminar determinando ao estado o depósito de numerário para tratamento da distrofia muscular de *duchene* em clínica norteamericana. Deferimento *inaudita altera pars*. Admissibilidade excepcional. Transplante de células. Resultados não comprovados cientificamente. Relutância do poder público em custear a terapia. Direito à saúde e à vida. Prioridade absoluta a crianças e adolescentes. Arts. 196 e 227, caput, da constituição federal. Art. 153 da constituição estadual. Princípio da efetividade. Aparente conflito de normas constitucionais. Prevalência da que tutela o bem jurídico mais relevante (TJSC, Ag. de Inst., n. 97.000511-3, Rel. Des. Relator: Des. Sérgio Paladino, julg. 18/09/1997, g. n.).

Nessa mesma linha, entende o Superior Tribunal de Justiça que deve prevalecer a máxima efetividade das normas da constitucionais. Isso em decorrência da força normativa constitucional que a Constituição tem, nesse sentido:

Releva notar que uma Constituição Federal é fruto da vontade política nacional, erigida mediante consulta das expectativas e das possibilidades do que se vai consagrar, por isso que cogentes e eficazes suas promessas, sob pena de restarem vãs e frias enquanto letras mortas no papel. Ressoa inconcebível que direitos consagrados em normas menores como Circulares, Portarias, Medidas Provisórias, Leis Ordinárias tenham eficácia imediata e os direitos consagrados constitucionalmente, inspirados nos mais altos valores éticos e morais da nação sejam relegados a segundo plano. **Prometendo o Estado o direito à saúde, cumpre adimpli-lo**, porquanto a vontade política e constitucional, para utilizarmos a expressão de Konrad Hesse, foi no sentido da erradicação da miséria que assola o país. **O direito à saúde da criança e do adolescente é consagrado em regra com normatividade mais do que suficiente**, porquanto se define pelo dever, indicando o sujeito passivo, in casu, o Estado. (BRASIL, 2004b).

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que não é cabível exigir do Município financeiramente deficitário a construção de abrigo para crianças e adolescentes: “[...] a Prefeitura já destina parte considerável de sua verba orçamentária aos menores carentes, não tendo condições de ampliar essa ajuda, que, diga-se de passagem, é sua atribuição e está sendo cumprida [...]” (BRASIL, 2003). Sucede que, na atualidade, a jurisprudência dos tribunais rechaça a aplicação da tese da reserva do possível como justificativa para a omissão estatal na garantia dos direitos fundamentais. Nessa lógica, assim decide o Supremo Tribunal Federal:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – **ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais**, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade [...] (BRASIL, 2004a, sem grifos no original).

Consoante a isso, além da posição jurisprudencial, ratifica-se a posição doutrinária, por exemplo: José Joaquim Gomes Canotilho é um crítico da teoria da reserva do possível, portanto sustenta que:

Rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica. (CANOTILHO, 2004, p. 481)

No entanto, em posição contrária, ensina a doutrina de Uadi Lammêgo Bulos que: “Comprovando, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, nada se poderá exigir dela, pois não se afigura razoável cobrar a imediata efetivação de prerrogativas constitucionais de quem não tem aporte financeiro para saldá-las.” (BULOS, 2014, p. 378). Além disso, o autor menciona que é devido ao Poder Judiciário realizar o controle das omissões do Estado e compatibilizá-las aos mandamentos constitucionais:

Certamente, o Poder Judiciário dispõe, sim, de competência para exercer, no caso concreto, controle de legitimidade da conduta omissiva do Estado, principalmente em tema de políticas públicas. Como as políticas públicas decorrem de taxativa disposição constitucional, elas não consignam favores que os administradores fazem aos administrados. São deveres de estatura suprema, porquanto previstos na Lex Mater, motivo pelo qual compete ao Poder Judiciário fiscalizar o cumprimento de tais políticas. Assim fazendo, o órgão jurisdicional estará agindo no âmbito de seu munus institucional, porquanto “o poder deve conter o poder” (Montesquieu). (BULOS, 2014, p. 381).

Ressalta-se, no entanto, um acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (*cita-se à título de exemplificação, não há que se olvidar a sua datação*), que vai de encontro com a posição majoritária do jurisprudência, já que nega o fornecimento de medicamento:

Não se há de permitir que um poder se imiscua em outro, invadindo esfera de sua atuação específica sob pretexto da inafastabilidade do controle jurisdicional e o argumento do prevaecimento do bem maior da vida. O respectivo exercício mostra amplitude bastante para sujeitar ao Judiciário exame das programações, planejamentos e atividades próprias do Executivo, substituindo-o na política de escolha de prioridades na área da saúde, atribuindo-lhe encargos sem o conhecimento da existência de recursos para tanto suficientes. Em suma: juridicamente impossível impor-se sob pena de lesão ao princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes obrigação de fazer, subordinada a critérios, tipicamente administrativos, de

oportunidade e conveniência, tal como já se decidiu (...)” (TJSP, Ag. Inst. n. 42.530.5/4, Rel. Des. Alves Bevilacqua, julg. 11.11.97, g. n.).

Assim, o Tribunal de São Paulo perfilhou-se da doutrina tradicional, que aponta que a intromissão do Poder Judiciária é restrita à defesa da legalidade, sob pena de invasão da competência reservada ao Poder Executivo. Cita-se, à título de exemplificação, que a judicialização da saúde custou 1,4 bilhões de reais para a União em 2018 para atender 1.596 pacientes (CASTANHO, 2019).

Ainda nesse contexto, realizar-se-á uma breve exposição jurisprudencial sobre a intervenção do Poder Judiciário na atividade do Executivo, de acordo a jurisprudência atual dos Tribunais Superiores.

Nessa conjectura, foi decidido que não cabe ao Poder Judiciário invalidar a estipulação de tarifa em transporte público. Já que os Tribunais não possuem expertise necessária. Assim, em regra, as escolhas públicas, quando não eivadas de ilegalidades, não podem ser invalidadas. Nesse sentido:

A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola a ordem pública, mormente nos casos em que houver, por parte da Fazenda estadual, esclarecimento de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica. Segundo a “doutrina Chenery”, o Poder Judiciário não pode anular um ato político adotado pela Administração Pública sob o argumento de que ele não se valeu de metodologia técnica. Isso porque, em temas envolvendo questões técnicas e complexas, os Tribunais não gozam de expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos ou não. Assim, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 2017b).

Nesse toar, decidiu-se também que não é possível ao Poder judiciário anular questão de concurso público, salvo ilegalidade: “Em regra, não é possível a anulação de questões de concurso, salvo se houver ilegalidade a permitir a atuação do Poder Judiciário.” (BRASIL, 2017a). De mais a mais, definiu-se também que é possível ao Poder Judiciário obrigar o Estado fornecer vaga em creche para crianças de até 5 anos, porque trata-se de mandamento vinculante imposto pela Constituição:

Poder Judiciário pode obrigar Município a fornecer vaga em creche. O Poder Judiciário pode obrigar o Município a fornecer vaga em creche a criança de até 5 anos de idade. A educação infantil, em creche e pré-escola, representa prerrogativa constitucional indisponível garantida às crianças até 5 anos de idade, sendo um dever do Estado (art. 208, IV, da CF/88). Os Municípios, que têm o dever de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF/88), não podem se recusar a cumprir este

mandamento constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi conferido pela Constituição Federal. (BRASIL, 2016a).

Nesse cotejo, o Superior Tribunal de Justiça entende que é possível ao Poder Judiciário obrigar o Estado a manter estoque mínimo de medicamento, com fins de evitar interrupções no tratamento da saúde das pessoas, nessa lógica:

A Administração Pública pode ser obrigada, por decisão do Poder Judiciário, a manter estoque mínimo de determinado medicamento utilizado no combate a certa doença grave, de modo a evitar novas interrupções no tratamento. Não há violação ao princípio da separação dos poderes no caso. Isso porque, com essa decisão, o Poder Judiciário não está determinando metas nem prioridades do Estado, nem tampouco interferindo na gestão de suas verbas. O que se está fazendo é controlar os atos e serviços da Administração Pública que, neste caso, se mostraram ilegais ou abusivos já que, mesmo o Poder Público se comprometendo a adquirir os medicamentos, há falta em seu estoque, ocasionando graves prejuízos aos pacientes. Assim, não tendo a Administração adquirido o medicamento em tempo hábil a dar continuidade ao tratamento dos pacientes, atuou de forma ilegítima, violando o direito à saúde daqueles pacientes, o que autoriza a ingerência do Poder Judiciário. (BRASIL, 2014b).

Nesse toar, tanto o Supremo Tribunal Federal, bem como o Superior Tribunal de Justiça entendem pela possibilidade do Poder Judiciário determinar que exista acessibilidade em prédios públicos:

Judiciário pode obrigar a administração pública a garantir o direito a acessibilidade em prédios públicos. A CF/88 e a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. (BRASIL, 2013).

O Poder Judiciário pode condenar universidade pública a adequar seus prédios às normas de acessibilidade a fim de permitir a sua utilização por pessoas com deficiência. No campo dos direitos individuais e sociais de absoluta prioridade, o juiz não deve se impressionar nem se sensibilizar com alegações de conveniência e oportunidade trazidas pelo administrador relapso. Se um direito é qualificado pelo legislador como absoluta prioridade, deixa de integrar o universo de incidência da reserva do possível, já que a sua possibilidade é obrigatoriamente, fixada pela Constituição ou pela lei. (BRASIL, 2016e).

No que tange a reforma ou construção de presídios, entende tanto o Superior Tribunal de Justiça, como o Supremo Tribunal Federal que é cabível ao Poder

Judiciário atuar para a sua efetivação, com fins de garantir o direito à dignidade humana. Com efeito, não é oponível a reserva do possível:

Judiciário pode determinar reforma de cadeia ou construção de nova unidade prisional. Constatando-se inúmeras irregularidades em cadeia pública — superlotação, celas sem condições mínimas de salubridade para a permanência de presos, notadamente em razão de defeitos estruturais, de ausência de ventilação, de iluminação e de instalações sanitárias adequadas, desrespeito à integridade física e moral dos detentos, havendo, inclusive, relato de que as visitas íntimas seriam realizadas dentro das próprias celas e em grupos, e que existiriam detentas acomodadas improvisadamente —, a alegação de ausência de previsão orçamentária não impede que seja julgada procedente ação civil pública que, entre outras medidas, objetive obrigar o Estado a adotar providências administrativas e respectiva previsão orçamentária para reformar a referida cadeia pública ou construir nova unidade, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal. (BRASIL, 2014).

É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da CF, não sendo oponível à decisão o argumento a reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes. (BRASIL, 2015).

E, por fim, resolveu-se pela possibilidade do Poder Judiciário determinar plantão de 24 horas em Delegacia de Atendimento à Infância e à Juventude, com objetivo de dar eficácia ao Estatuto da Criança e do Adolescente:

A decisão judicial que impõe à Administração Pública o restabelecimento do plantão de 24 horas em Delegacia Especializada de Atendimento à Infância e à Juventude não constitui abuso de poder, tampouco extrapola o controle do mérito administrativo pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 2017c).

Portanto, resta saber qual o caminho que o judiciário vai adotar quando ocorrer o esgotamento dos recursos públicos ou a deterioração financeira. Reserva do possível? Ou ponderar os interesses a partir do pressuposto que o equilíbrio financeiro é direito fundamental do cidadão? Nesse cotejo, na próxima seção será analisada, também, medida objetivas, com fins de buscar a sustentabilidade dos gastos públicos.

### 3.3 MEDIDAS OBJETIVAS

Nessa lógica, são apresentadas medidas objetivas para evitar as consequências apresentadas. Com efeito, torna-se importante a leitura da citação do artigo dos autores do artigo *“ajuste inevitável”*:

A menos que uma **agenda extensa de reformas seja iniciada**, com a reversão da trajetória de aumento do gasto público, o Brasil estará condenado, **na melhor das hipóteses, a uma longa estagnação**. Essa agenda deve enfrentar o desequilíbrio estrutural de uma despesa que cresce acima da receita, de um setor público que concede benefícios incompatíveis com o nosso estágio de desenvolvimento. As aposentadorias precoces são apenas o sintoma mais visível de um país que escolhe conceder o que não possui. Um país que se tornou velho antes de se tornar desenvolvido e que desperdiçou o seu bônus demográfico. (ALMEIDA; LISBOA; PESSOA, 2015, p. 6, sem grifos no original).

Desse modo, para que esse cenário seja concretizado, é preciso reformas estruturais, tais como a tributária e a previdenciária. A respeito da reforma tributária, indica Salto e Almeida que:

Hoje, há um emaranhado de regras para cada tipo de tributo, competências que se sobrepõem, bases que são tributadas duas vezes, legislações ultrapassadas que só geram custo e mais custo para o erário, para as empresas e para os cidadãos em geral. **A reforma tributária é, portanto, uma das prioridades mais altas da lista de transformações no âmbito das finanças públicas**. (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 23, sem grifos no original).

A simplificação tributária, também, é um caminho necessário. Importante salientar, no entanto, o aviso de Sérgio André Rocha que a redução de tributos não é, necessariamente, um modo de simplificação. Com efeito, segundo o autor: “da mesma maneira, é possível que, para a maioria dos contribuintes que pagam Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) pelo regime do lucro presumido, a complexidade não seja a nota mais característica do sistema tributário.” (ROCHA, 2019).

O grande ponto da questão é, sem dúvidas, a diminuição da carga tributária. Nesse contexto, conforme abordado anteriormente, paga-se muito ao Estado e, em regra, não existe a prestação adequada da maior parte dos serviços públicos, de modo que a grande insurgência da sociedade em geral é pela melhora na gestão dos recursos públicos.



Quanto ao sistema previdenciário brasileiro, além de apresentar um enorme déficit financeiro, que será de 244,2 bilhões para o ano de 2020, conforme dados do governo, possui diversas distorções (RESENDE; CARAM, 2019). Esse cenário é diagnosticado a partir de alguns dados econômicos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (COSTANZI; ANSILIERO, 2016); (GLOBO, 2017).

De início, pontua-se que as pessoas mais pobres geralmente não conseguem cumprir os requisitos mínimos para a aposentadoria por tempo de contribuição, já que costumam trabalhar mais tempo na informalidade. Em sequência, tem-se que a classe média e alta tendem a aposentar-se mais cedo, em torno dos 55 anos. Após, aponta o estudo que a média de aposentadoria do setor privado é de R\$ 1.240, por outro lado no setor público essa média alcança R\$ 7.500. Ademais, os aposentados do setor público representam pouco menos de 5% dos beneficiários e respondem por em torno de metade do déficit da previdência (COSTANZI; ANSILIERO, 2016); (GLOBO, 2017).

De mais a mais, nas palavras de Bragança: “Hoje, o brasileiro se aposenta, em média, aos 55 anos. Na Noruega, um dos países mais ricos do mundo, essa média é de 67 anos.” (BRAGANÇA, 2017, p. 53). Para mais, medidas que visem à redução de gastos públicos são adequadas nesse contexto, cita-se, por exemplo:

Para tanto, ineficiências devem ser identificadas e sanadas em prol deste princípio da economicidade. Apenas a título ilustrativo, tome-se o exemplo do atual prefeito da cidade de São Paulo, João Dória: em 02/03/2017, determinou que as edições impressas do Diário Oficial da Cidade saíram de circulação – restariam, apenas as edições eletrônicas. O fim das publicações teve por objetivo gerar uma economia estimada para a administração municipal em R\$ 1,5 milhões. Com a mesma finalidade, em 15.02.2017, foi publicado o Decreto nº 57.605, determinando que os serviços de transporte de pessoal da prefeitura fossem feitos por aplicativos e não mais por veículos oficiais – tais automóveis seriam leiloados ou devolvidos às locadoras para promover uma economia orçamentária estimada em cerca de 120 milhões de reais anuais. (PISCITELLI, 2018, p. 33).

Além disso, a atuação do gestor público é de suma importância para que exista o equilíbrio financeiro. Nessa diapasão, Juarez Freitas menciona medidas objetivas que poderiam ser adotadas no contexto da administração pública:

Em reforço, cabe referir adicionais implicações das premissas adotadas, a saber: (a) os edifícios públicos devem, sempre que viável, operar como autênticas microusinas de energias renováveis, com distribuição da energia excedente; (b) a contratação para construir em área contaminada não pode ser tolerada, a menos que se proceda completa descontaminação

prévia; (c) os projetos básicos e executivos, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem contemplar opções comprovadamente redutoras dos custos de manutenção e operacionalização, não apenas de construção; (d) os veículos adquiridos pelo Poder Público precisam figurar entre os menos poluentes: a escolha tem de recair sobre aqueles que adotarem rigorosos padrões, no intuito de reduzir a poluição do ar que, nos grandes centros, assume proporções dramáticas; (e) A Administração Pública deve servir de modelo inspirador de consumo (SCHOLL; RUBIK; KALIMO, 2010), passível de aferição em auditorias operacionais, com atenção ao ciclo de vida dos bens e serviços e responsabilidade pós-consumo; e (f) a Lei de Resíduos Sólidos estabelece a prioridade, nas aquisições e contratações administrativas, para produtos reciclados ou recicláveis e para bens, serviços e obras que correspondam a parâmetros de baixo carbono. Aqui, prioridade, sob pena de flagrante arbitrariedade, não se harmoniza com a singela preferência: a política voltada à ecoeficiência (no sentido de obter mais com menos recursos naturais) é cogente. (JUAREZ, 2015, p. 13).

Portanto, a questão é garantir a solvência financeira do Estado. Para que isso aconteça, ratifica-se que as alternativas restantes são as reformas fiscais e estruturais, com esse mesmo pensamento, cita-se:

[...] o único caminho para retomar o crescimento com justiça social e estabilidade monetária é **resgatar a agenda da responsabilidade fiscal**. Sem isso, continuaremos aprisionados ao voo de galinha, sustentados, vez por outra, por ciclos externos de bonança. A austeridade fiscal não é condição suficiente, mas é essencial para qualquer estratégia de desenvolvimento que pretenda ser levada a sério. As finanças públicas, em última instância, são as ferramentas que permitirão ao Estado e a política cumprir esse desafio. Quanto mais responsável, transparente, probo, eficaz e eficiente for o Estado tanto maior será a possibilidade de expandir a gama e a qualidade de serviços ofertados à população. Não se trata de ter mais ou menos recursos, mas de ter o financiamento **adequado e a custo que caibam nas condições de crescimento do país**. (SALTO; ALMEIDA, 2016, p. 25, sem grifos no original).

A discussão gira em torno de como conciliar esse posicionamento frente a Constituição do Brasil. Porquanto, ela solicita que o Estado seja resolutivo das “injustiças sociais”. Portanto, é preciso ampliar os gastos ano após ano, embora, ao observar a realidade, não há melhora expressiva.

De modo conclusivo, tem-se que o equilíbrio financeiro, a partir de tudo que foi demonstrado, deve ser entendido como direito fundamental de todo cidadão. Percebe-se, nessa toada, a relevância da temática do controle de gastos públicos na gerência financeira do Estado, assim como os seus impactos no cenário socioeconômico do país, já que na ausência de estabilidade financeira, as políticas públicas, que estão presente na vida de milhões de brasileiros, bem como as medidas de proteção aos direitos fundamentais, tais como o funcionamento dos órgãos de segurança pública,

correm risco de não serem executados, o que pode acarretar um problema social de grande impacto ao Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Curso fez a análise da Constituição brasileira, assim como o atual contexto em 2019 da situação socioeconômica brasileira. Outrossim, fez-se o estudo dos dispêndios públicos, com fins de fundamentar que deve o equilíbrio financeiro ser direito fundamental, já que é tão importante quanto qualquer outro direito, porque na sua ausência há o comprometimento da efetividade de todos os outros, em caso de falência do Estado.

Em sequência, este trabalho dividiu-se em três capítulos que buscaram abordar os objetivos gerais e específicos. Com efeito, o primeiro capítulo tratou de uma breve introdução e explicação teórica sobre os gastos públicos. Por efeito, discorreu-se sobre as ferramentas de controle dos gastos públicos, já que são importante para evitar abuso de poder por parte do gestor público. Ademais, tratou-se das maneiras utilizadas pelo Estado para financiar o seu orçamento, incluído os constantes déficits, nesse toada foi escrito que são, em resumo a tributação, emissão de moeda ou emissão de título públicos. Além disso, foi abordado o custo do setor público para o erário.

Por conseguinte, o segundo capítulo da pesquisa analisou e discutiu sobre a ilusão jurídico-constitucional criada pela positivação de diversas leis, dentre elas a Constituição, sem lastro econômico e financeiro. De início, abordou-se sobre a relevância que o tamanho da Constituição sugere sobre a sua efetividade no plano fático, além de ter sido fundamentado o motivo da existência desse cenário. Para mais, trouxe-se à baila a importância em evitar a falência do Estado, já que mais da metade da população depende de pagamentos do Estado para sobreviver e, por derradeiro, analisou-se algumas, entre as principais acepções constitucionais, com fins de explicar o fenômeno constitucional brasileiro.

O terceiro capítulo propôs-se abordar as teses desta pesquisa. Inicialmente, mencionou-se a necessidade de elevar o equilíbrio financeiro ao rol de direito fundamental, em sequência, mencionou-se a teoria da reserva do possível e, após, medidas objetivas, com fins de melhorar a situação fiscal brasileira.

Nesse cenário, o trabalho foi escrito com o escopo de apurar se, ao elevar o equilíbrio fiscal à categoria de direito fundamental é possível que ocorra, à luz do exercício da ponderação de princípios, a sua sobreposição frente aos demais direitos?

A partir dessa pergunta, conclui-se inicialmente que: apesar de a Constituição não contemplar o princípio do equilíbrio financeiro ao rol dos direitos fundamentais, ele deve ser positivado em seu art. 5º. Isso ocorre devido ao fato de não existir princípios absolutos, sendo que o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a gestão financeiramente equilibrada é tão direito fundamental quanto qualquer outro. Portanto, considera-se que a perpetuidade desses direitos depende da estabilidade financeira do Estado (por exemplo, crise social, em decorrência de greve policial tem o condão de aniquilar direitos como a liberdade de ir e vir). Desse modo, a capacidade orçamentária de o Estado realizar a Constituição está ligada ao fortalecimento da economia e a manutenção do equilíbrio econômico.

Com efeito, ao elevar o equilíbrio fiscal à categoria de direito fundamental é possível que os Tribunais, mediante o exercício da ponderação de princípios, façam a sobreposição do equilíbrio financeiro frente aos demais direitos, com fins de ponderar os interesses em conflito, com o objetivo de, por exemplo, manter os serviços públicos funcionando de maneira satisfatória, junto com os diversos benefícios e programas sociais existentes, entre outros.

De mais a mais, o livre mercado, assim como o rigoroso controle do orçamento e dos gastos públicos, são as melhores escolhas para que seja vislumbrado um futuro próspero.

Por fim, ao leitor cabe avisar que o tema não se esgota aqui. Há espaços para novas pesquisas e aprofundamentos teóricos, sobretudo diante do atual cenário de reformas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. Venezuelanos já comem comida de cachorro, diz ONG. [S. l.]: **Veja**, 13 jan. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/venezuelanos-ja-comem-comida-de-cachorro-diz-ong/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

ALMEIDA, M.; LISBOA, M.; PESSOA, S. O ajuste inevitável. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 19 jul. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2019.

ARPINI, N. Sem polícia nas ruas, ES tem dia de roubos, saques e mortes. [S. l.]: **G1**, 06 fev. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2017/02/sem-policia-nas-ruas-es-tem-dia-de-roubos-saques-e-mortes.html>>. Acesso em: 21 set. 2019.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Malheiros, 1995.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BELCHIOR, W. S. MP da Liberdade Econômica incentiva crescimento econômico. **Estadão**, 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/mp-da-liberdade-economica-incentiva-crescimento-economico/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BELTRÃO, H. Ilusão e falência - enfrentar nossa crise fiscal não é um tema ideológico. **Mises Brasil**, 18 nov. 2019. Disponível: <<https://www.mises.org.br/article/3164/ilusao-e-falencia--enfrentar-nossa-crise-fiscal-nao-e-um-tema-ideologico->>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BBC. Brasil está entre países com maior fuga de milionários: 2 mil saíram em 2017. [S. l.]: **G1**, 27 ago. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/27/brasil-esta-entre-paises-com-maior-fuga-de-milionarios-2-mil-sairam-em-2017.ghtml>>. Acesso em: 02 set. 2019.

BORGES, J. Banco Mundial sobre o Brasil: gastos além da conta, ineficientes e socialmente injustos. **G1**, 21 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/banco-mundial-sobre-o-brasil-gastos-alem-da-conta-ineficientes-e-socialmente-injustos.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BRAGANÇA, L. P. O. B. **Por que o Brasil é um país atrasado?** Ribeirão Preto: Novo Conceito, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 208893/PR**. Relator: Ministro Franciulli Netto. Julgado em: 19 dez. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2OA1p15>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 577836/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 21 out. 2004b. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&seq\\_uencial=508102&num\\_registro=200301454392&data=20050228&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&seq_uencial=508102&num_registro=200301454392&data=20050228&formato=PDF)>. Acesso em: 27 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Informativo nº 543**. Recurso Especial nº 1.389.952/MT. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 03 jun. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 22 jul. 2019

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Informativo nº 592**. Recurso Especial nº 1.607.472-PE. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 15 set. 2016e. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Informativo nº 603**. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 49.896-RS. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgado em: 20 abr. 2017a. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 17 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Informativo nº 605**. Agravo Interno no Agravo Interno na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.240-SP. Relator: Ministra Laurita Vaz. Julgado em: 07 jun. 2017b. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 16 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Informativo nº 609**. Recurso Especial nº 1.612.931-MS. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado

em: 20 jun. 2017c. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 28 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Informativo nº 726**. Recurso Especial nº 440028/SP, Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 29 out. 2013. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 25 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Informativo nº 752**. Recurso Especial nº 429903/RJ. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 25 jun. 2014b. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo.ea>>. Acesso em: 24 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 29 abr. 2004a. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em: 12 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Informativo nº 794**. Recurso Extraordinário nº 592581/RS. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 03 ago. 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/informativoSTF.asp>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Informativo nº 827**. Recurso Extraordinário nº 956475/RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 12 maio 2016a. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/informativoSTF.asp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Informativo nº 834**. Recurso Extraordinário nº 848826/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em: 10 ago. 2016b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/informativoSTF.asp>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Informativo nº 834**. Recurso Extraordinário nº 729744/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 10 ago. 2016c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/informativoSTF.asp>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Iniciado julgamento sobre competência para julgar contas de prefeito. **Notícias STF**, Brasília - DF, 05 ago. 2016d. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322341>>. Acesso em: 08 ago. 2019.



BODART, B. Para que servem os direitos sociais? - ou: 100 anos de Constituições que prometem mundos sem fundos. [S. l.]: **Mises Brasil**, 07 fev. 2017. Disponível: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2625>>. Acesso em: 22 set. 2019.

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAGLIARI, A. Brasil ocupa 124ª posição em ranking de facilidade de fazer negócios que tem 190 países. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 24 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/brasil-ocupa-124a-posicao-em-ranking-de-facilidade-de-fazer-negocios-que-tem-190-paises.shtml>> Acesso em: 01 nov. 2019.

CAMPOS, R. Menos Estado e mais mercado. **Folha de São Paulo**, 08 set. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/9/08/brasil/3.html>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. O Liberalismo e a Pobreza. **Folha de São Paulo**, 01 jan. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1876139-leia-texto-de-1996-de-roberto-campos-o-liberalismo-e-a-pobreza.shtml>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CARAM, B. Sem ajuste, país terá teto de gastos rompido e 'shutdown' em 2021, diz IFI. **Folha de São Paulo**, 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/9/08/brasil/3.html>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CANÁRIO, P. Fazer negócios no Brasil está melhor, mas ainda é ruim, diz Banco Mundial. [S. l.]: **Conjur**, 04 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-04/negocios-brasil-melhor-ainda-ruim-estudo>>. Acesso em: 21 set. 2019.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2004.

CASTANHO, W. Reforma cria trava para liberação de remédio no SUS via decisão judicial. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 12 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/reforma-cria-trava-para-liberacao-de-remedio-no-sus-via-decisao-judicial.shtml>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. **Constitution Rankings**. 08 abr. 2016. Disponível em: <<http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>>. Acesso em: 22 set. 2019.

CONCEIÇÃO, A. Em 5 Estados, total de inativos supera quadro de servidores na ativa. [S. l.]: **Valor Econômico**, 04 abr. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/04/04/em-5-estados-total-de-inativos-supera-quadro-de-servidores-na-ativa.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CONSTANTINO, R. O IDH de um país está ligado ao seu grau de liberdade econômica? [S. l.]: **Gazeta do Povo**, 20 abr. 2017. Disponível em:

<<https://www.gazetadopovo.com.br/rodrigo-constantino/artigos/o-idh-de-um-pais-esta-ligado-ao-seu-grau-de-liberdade-economica/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. As Idades Médias de Aposentadoria Urbana por Unidade Da Federação E Região. Brasília: **IPEA**, out. 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7271/1/NT\\_n29\\_Disoc.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7271/1/NT_n29_Disoc.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2019.

DIÁRIO ONLINE. Com alta carga tributária, Brasil é o pior país em retorno de impostos, diz estudo. [S.l.]: **DOL**, 26 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.diarioonline.com.br/noticias/brasil/noticia-518825-com-alta-carga-tributaria-brasil-e-o-pior-pais-em-retorno-de-impostos-diz-estudo.html>>. Acesso em: 02 set. 2019.

EVANGELISTA, M. **Tributário Super**. Manaus: ArkiUltra Editora, 2018.

FAORO, R. **Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FILGUEIRA, A.; GOMES, I. C.; MONTENEGRO, R. O País dos privilégios. [S. l.]: **ISTOÉ**, 18 nov. 2016. Disponível em: <<https://istoe.com.br/o-pais-dos-privilegios/>>. Acesso em: 21 set. 2019.

FONSECA, J. P. Em vez de culpar a desigualdade, pense em criar mais riqueza. **Mises**, 14 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2007>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FONSECA, T. Quanto o governo federal brasileiro realmente gasta com a dívida? Não é o que dizem os demagogos. [S. l.]: **Mises Brasil**, 09 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2916>>. Acesso em: 23 set. 2019.

FRANCO, G. H. **A moeda e a lei**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

GALDINO, F. **Introdução à Teoria dos Custos do Direito**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda, 2005.

GAMBA, E. Prefeitura é maior empregador em 56% das cidades pequenas. **Folha de São Paulo**, 16 nov. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/prefeitura-e-maior-empregador-em-56-das-cidades-pequenas.shtml>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

GARSCHAGEN, B. **Pare de acreditar no governo**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GLOBO. Atual Previdência contribui para a desigualdade, diz Banco Mundial. [S. l.]: **G1**, 04 dez. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/12/atual-previdencia-contribui-para-desigualdade-diz-banco-mundial.html>>. Acesso em: 17 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Mais da metade da população brasileira depende de pagamentos do governo. 24 maio 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/mais-da-metade-da-populacao-brasileira-depende-de-pagamentos-do-governo-5003409>>. Acesso em: 17 set. 2019.

GOMES, E. C. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: GEN, 2017.

HESSE, K. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

INFOMONEY. Quem recebe até três salários mínimos é quem mais paga impostos no Brasil. São Paulo: **UOL Economia**, 14 ago. 2014. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/infomoney/2014/08/14/injusto-quem-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-quem-mais-paga-impostos-no-brasil.htm>>. Acesso em: 04 set. 2019.

JUAREZ, F. **Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração**, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

JÚNIOR, H. M. Um terço da desigualdade de renda vem da ação do governo. **Exame**, 29 abr. 2013. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/e-o-estado-piora-esta-diferenca/>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

LAMUCCI, S. 72% do dinheiro captado pelos bancos financia o setor público. [S. l.]: **Valor Econômico**, 18 abr. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/72-do-dinheiro-captado-pelos-bancos-financia-o-setor-publico.ghtml>>. Acesso em: 21 set. 2019.

LIMA, P. B.; GERBELLI, G. L. Estado e contribuintes disputam quase R\$ 5 trilhões em tributos, mostra estudo. Brasília: **G1**, 01 nov. 2019; Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/01/estado-e-contribuintes-disputam-quase-r-5-trilhoes-em-tributos-mostra-estudo.ghtml>>. Acesso em 01 nov. 2019.

LEITÃO, M. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LUSA. Escassez de medicamentos na Venezuela atinge os 90%. [S. l.]: **TSF**, 17 out. 2017. Disponível em: <<https://www.tsf.pt/internacional/interior/escassez-de-medicamentos-na-venezuela-atinge-os-90-8852327.html>>. Acesso em: 10 maio 2019.

MAISONNAVE, F. Pobreza atinge 87% da população da Venezuela em 2017, diz estudo. Manaus: **Folha de São Paulo**, 22 fev. 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/pobreza-atinge-87-da-populacao-da-venezuela-em-2017-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

MACHADO, R. Judicialização das assistências sociais. **Folha de São Paulo**, 03 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cecilia-machado/2019/09/judicializacao-das-assistencias-sociais.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MARTELLO, A. Contas do governo registram rombo de R\$ 124 bilhões em 2017. Brasília: **G1**, 29 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/contas-do-governo-registram-rombo-de-r-124-bilhoes-em-2017.ghtml>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MENGUE, P. Gasto com educação precisa ter mais eficiência, dizem especialistas, **Estadão**, 11 set. 2019. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-educacao-precisa-ter-mais-eficiencia-dizem-especialistas,70003005324>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

NABAIS, J. C. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em: 09 out. 2019.

NARLOCH, L. As quatro causas da desigualdade brasileira. **Mises Brasil**, 27 nov. 2015. Disponível: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2232>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

NEDER, V. Total de servidores públicos aumenta 83% no País em 20 anos. [S. l.]: **Estadão**, 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-servidores-publicos-aumenta-60-no-pais-em-20-anos-aponta-ipea,70002650407>>. Acesso em: 21 set. 2019.

NETO, A. A. **Mercado Financeiro**. São Paulo: Atlas, 2017.

NEVES, C. R. **Manual de direito processual penal militar**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

Neves, M. A constitucionalização simbólica, Col. Justiça e Direito. São Paulo: Saraiva, 2011.

NÓBREGA, M. A Obsoleta Legislação Trabalhista. [S. l.]: **Mailson da Nóbrega**, 07 set. 2016. Disponível em: <<http://mailsondanobrega.com.br/colunas/obsoleta-legislacao-trabalhista/>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. O déficit público atingiu R\$ 563 bilhões e não R\$ 156 bilhões. [S. l.]: **Veja**, 31 jan. 2018. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/blog/mailson-da-nobrega/o-deficit-publico-atingiu-r-563-bilhoes-e-nao-r-156-bilhoes/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

O ANTAGONISTA. **65,6 milhões de brasileiros não trabalham ou procuram emprego**. 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.oantagonista.com/economia/656-milhoes-de-brasileiros-nao-trabalham-ou-procuram-emprego/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIERRY, F. Fábrica de salários: estatais dependentes queimam 86% do orçamento com funcionários. Brasília: **Gazeta do Povo**, 07 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/fabrica-de-salarios-estatais-dependentes-queimam-86-do-orcamento-com-funcionarios-3ep6qrcll5fpaij7tdd09e1wr/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

PISCITELLI, T. **Direito Financeiro**. São Paulo: Forense, 2018.

RESENDE, T.; CARAM, B. Governo prevê alta no déficit da Previdência para R\$ 244 bilhões em 2020. Brasília: **Folha de São Paulo**, 30 ago. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/governo-preve-alta-no-deficit-da-previdencia-para-r-244-bilhoes-em-2020.shtml>>. Acesso em: 14 out. 2019.

RICHTER, A. Maioria do STF considera inconstitucional corte de salário de servidor. Brasília: **Agência Brasil**, 22 ago. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/maioria-do-stf-considera-inconstitucional-corte-de-salario-de-servidor>>. Acesso em: 21 set. 2019.

ROCHA, S. A. Reduzir número de tributos não significa, necessariamente, simplificação. [S. l.]: **Conjur**, 16 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-16/sergio-rocha-reduzir-numero-tributos-nao-garante-simplificacao>>. Acesso em: 29 set. 2019.

SALAZAR, A. L.; GROU, K. B. **A Defesa da Saúde em Juízo**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SALOMÃO, L. F. Ativismo judicial: para quem e por quê? **Migalhas**, 19 out. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI289426,51045-Ativismo+judicial+para+quem+e+por+que>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHAZMANN, E. Pesquisa mostra insatisfação dos brasileiros com a cobrança de impostos. [S. l.]: **Contabilidade na TV**, 14 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.contabilidadedenatv.com.br/2016/07/pesquisa-mostra-insatisfacao-dos/>>. Acesso em: 03 set. 2019.

SILVA, M. R. As garantias da livre-iniciativa na Lei de Liberdade Econômica. **Estadão**, 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/as-garantias-da-livre-iniciativa-na-lei-de-liberdade-economica/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SILVEIRA, D. Situação fiscal é crítica ou difícil em 74% dos municípios do país, aponta Firjan. Brasília: **G1**, 31 out. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/31/situacao-fiscal-e-critica-ou-dificil-em-74percent-municipios-do-pais-aponta-firjan.ghtml>>. Acesso em 01 nov. 2019.

SINGER, F. Emigrar da Venezuela sem nada no bolso. Caracas: **EL PAÍS**, 18 fev. 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/17/internacional/1518894793\\_735287.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/17/internacional/1518894793_735287.html)>. Acesso em: 26 ago. 2019.

SORIMA NETO, J. De 30 nações, Brasil oferece o menor retorno dos impostos ao cidadão. São Paulo: **O Globo**, 21 set. 2015. <<https://oglobo.globo.com/economia/de-30-nacoes-brasil-oferece-menor-retorno-dos-impostos-ao-cidadao-17555653>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

SPRINGER, P. A taxa de juros é a principal causa dos desequilíbrios macroeconômicos do Brasil (e ainda, o Copom pode ser substituído por um computador)? [S. l.]: **Brasil Economia e Governo**, 18 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/04/18/a-taxa-de-juros-e-a-principal-cao-dos-desequilibrios-macroeconomicos-do-brasil-e-ainda-o-copom-pode-ser-substituido-por-um-computador/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

SUTTO, G. **Brasil é o 7º maior cobrador de imposto no ranking mundial, Argentina é a primeira**. [S. l.]: InfoMoney, 29 set. 2016. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/brasil-e-o-7o-maior-cobrador-de-imposto-no-ranking-mundial-argentina-e-a-primeira/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. **O direito ao mínimo existencial**. Renovar: Rio de Janeiro, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU alerta sobre falta de transparência na concessão de benefícios fiscais. [S. l.]: **TCU**, 22 jul. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-cartilha-para-dar-visibilidade-a-sociedade-sobre-a-forma-como-o-governo-vem-gerenciando-e-aplicando-os-recursos-publicos.htm>>. Acesso em: 21 set. 2019.

TUROLLO JÚNIOR, R. STF forma maioria contra redução de salário de servidores prevista na LRF. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 22 ago. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/stf-faz-maioria-contra-reducao-de-salario-de-servidor.shtml>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

ULIANO, A. B. 15 gráficos que mostram por que a Liberdade Econômica importa. [S. l.]: **Gazeta do Povo**, 201\_. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/instituto-politeia/por-que-a-liberdade-economica-importa/>>. Acesso em: 09 set. 2019.

VEJA. **IBGE**: 52 milhões de brasileiros estão abaixo da linha da pobreza. 04 jan. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/ibge-52-milhoes-de-brasileiros-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza/>>. Acesso em: 02 set. 2019.