

CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

2.1 JUSTIÇA INTERGERACIONAL E DESENVOLVIMENTO

O endividamento público faz surgir uma questão de expressiva relevância ética, referente à justiça entre gerações e às transferências intergeracionais de encargos, mas vai além, pois transcende o potencial conflito entre gerações diferentes ao abarcar, também, análises relativas aos efeitos de redistribuição dentro de uma mesma geração.

Adam Smith demonstrava sua preocupação com a necessidade de se recorrer a aumentos de tributos para custear a amortização da dívida pública e, embora não o dissesse expressamente, não escondia sua inquietação com os encargos a serem repassados às gerações futuras, às quais ele se referia como “posteridade”:

Em consequência dessas diversas leis, a maior parte dos impostos que anteriormente haviam sido antecipados apenas para um curto prazo de anos, se tornaram perpétuos, como fundo destinado a pagar, não o capital, mas somente os juros do dinheiro que havia sido tomado emprestado, com base nesses fundos, por diferentes antecipações sucessivas. [...]

O objetivo de primordial interesse dos que estão diretamente envolvidos na administração da coisa pública é aliviar as necessidades atuais. Quanto à liberação futura da receita pública, deixam-na aos cuidados da posteridade.¹⁰⁹ (tradução nossa)

¹⁰⁹ No original: *In consequence of these various laws, the greater part of the taxes which had formerly been anticipated only for a short term of years, became perpetual, as a fund destined to pay, not the principal, but only the interest of the money which had been borrowed, out of these funds, by different successive anticipations. [...] The object of primary interest of those who are directly concerned in the administration of public affairs is to alleviate present needs. As to the future release of the public revenue, they leave that to the care of posterity* (SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Book V. Metalibri Digital Library, 2007, p. 713-714).

O tema “justiça entre gerações” traz ponderações importantes, especialmente quanto aos antecedentes da própria concretização de seu conteúdo. Afinal, o que é uma geração? Existe uma justiça entre gerações? É correto falar em direitos das pessoas futuras em contraposição a deveres da geração presente?¹¹⁰

Fato é que a transferência de encargos para as gerações futuras envolve, inicialmente, indagações intrincadas e complexas quanto à sua natureza e à sua extensão. Não se pode olvidar que se está diante de um confronto entre valores éticos e critérios de racionalidade econômica.

O debate central quanto à dívida pública se prende à transmissão de ônus da geração presente para as gerações futuras,¹¹¹ o que traz, conseqüentemente, implicações no plano da justiça intergeracional. Parte-se do pressuposto de que determinada espécie de despesa será mais corretamente financiada por meio do recurso ao empréstimo público do que mediante o aumento da carga tributária, de modo que se alcance uma distribuição justa dos encargos.

Richard Musgrave destaca o princípio *pay as you use* que, segundo o autor, além de constituir uma regra fundamental das finanças privadas, deverá, igualmente, ser estendido às finanças públicas. Significa que, ao se realizar uma despesa pública que se prolongue no tempo, o seu financiamento deverá ser equitativo pelos vários beneficiários.¹¹²

Partindo-se dessa premissa, poder-se-ia pensar aprioristicamente que os empréstimos somente deveriam ser utilizados para a realização de despesas de investimentos, ou seja, de formação de capital fixo, de modo a se possibilitar a repartição dos encargos entre as várias gerações beneficiadas. Da mesma forma, as despesas

¹¹⁰ Para uma análise mais apurada quanto a essas questões, vide CAMPOS, André Santos. Teorias da justiça intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (coord.). *Justiça entre gerações*. Lisboa: Universidade Católica, 2017. MARTINS, Maria D’Oliveira. Ensaio sobre a solidariedade intergeracional e a sua incidência na despesa pública. In: SILVA, Jorge Pereira; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (coord.). *Justiça entre gerações*. Lisboa: Universidade Católica, 2017. SANTOS, J. Albano. A Dívida Pública como problema intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (coord.). *Justiça entre gerações*. Lisboa: Universidade Católica, 2017. PEREIRA, Paulo Trigo. Equidade intergeracional, dívida pública e a Constituição. In: SILVA, Jorge Pereira; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (coord.). *Justiça entre gerações*. Lisboa: Universidade Católica, 2017.

¹¹¹ Não se trata de assertiva unanimemente aceita na doutrina econômica. Para os defensores das finanças funcionais, p. ex., não há que se falar em uma transferência global de ônus entre gerações, mas apenas em um fenômeno de redistribuição de riqueza entre os membros das gerações futuras. Para um aprofundamento das finanças funcionais, ver: WRAY, L. Randall. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Tradução de José Carlos de Assis. Rio de Janeiro: UFRJ – Contraponto, 2003.

¹¹² MUSGRAVE, Richard A. Public debt and intergenerational equity. In: ARROW, Kenneth; BOSKIN, Michael (org.). *The economics of public debt*. London: MacMillan, 1989, p. 133-145.

correntes devem ser pagas pela geração presente, dado que são consumidas quase instantaneamente. Assim, para se evitar o prolongamento de seus custos no tempo, esse tipo de despesa deve ser custeado com a arrecadação tributária da geração presente. Em consonância com esse raciocínio, Ricardo Lobo Torres aduz que “a equidade entre gerações significa que os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devem sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que delas se beneficia arcar com o ônus respectivo”.¹¹³

Segundo J. Albano Santos, o empréstimo público acaba por se traduzir em um processo de antecipação de receitas, o que permite diminuir a pressão tributária sobre os contribuintes do presente. Daí por que não se deve desatrelar a questão do endividamento do processo eleitoral, pois a dívida pública é uma forma de tornar aceitável, para os cidadãos eleitores, uma dada despesa que eles não estariam dispostos a arcar com o aumento de tributos.¹¹⁴

Para se alcançar um conteúdo racional e satisfatório de um dever de solidariedade entre gerações, não se pode deixar de questionar a extensão e os limites da tutela dos direitos das gerações futuras, especialmente se a geração presente – ou parcela desta – ainda não tiver alcançado um conteúdo mínimo de direitos fundamentais. Assim, a solidariedade intergeracional não deve se confundir com uma prioridade às gerações futuras, mesmo porque a tutela dos interesses da geração atual é concreta e real; ao contrário do interesse das gerações futuras, que é, ao menos em tese, meramente hipotético.

No que tange ao direito a um mínimo de existência condigna, devemos considerar o respeito e a promoção dos valores jurídicos protegidos pela maior parte das constituições, como a dignidade da pessoa humana, a proteção das liberdades e garantias, além da proteção do conteúdo mínimo dos direitos sociais.

Não se pode olvidar, contudo, a dificuldade de implantação de direitos sociais, em especial quando se enfrenta uma efetiva escassez de recursos, o que aumenta invariavelmente o espaço para a preocupação com as gerações futuras. Afinal, ao se admitir a ausência de recursos para a inserção de direitos sociais para a geração presente, sobra muito pouco espaço para o debate quanto ao nível de maximização da poupança ou ao nível mínimo de endividamento que possa afetar as gerações vindouras.

A insuficiência de recursos para a promoção dos direitos fundamentais da geração presente traz, portanto, implicações relativas ao estabelecimento da noção dos direitos fundamentais das gerações futuras, o que inclui a concepção da dimensão

¹¹³ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5, p. 308-309.

¹¹⁴ SANTOS, J. Albano. A dívida pública como problema intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (coord.). *Justiça entre gerações*. Lisboa: Universidade Católica, 2017, p. 239.

da pessoa humana projetada para o futuro. Aqui, tutelam-se as gerações futuras com fundamento na dimensão objetiva dos direitos fundamentais, por meio da qual estes “transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais”, transformando-se em valores a serem preservados e promovidos pelo Estado e pela sociedade.¹¹⁵

Talvez, por isso, muitos autores defendam o controle legislativo – inclusive, com a previsão de limitação expressa constitucional – das despesas plurianuais, de modo que estas sejam equilibradamente distribuídas ao longo do tempo.¹¹⁶ Passa a fazer parte do debate, por conseguinte, o pensamento quase uniforme no sentido de os empréstimos serem o instrumento mais adequado para custear as despesas de capital. Ocorre que algumas despesas correntes, como as de educação, pesquisa e investimento em capital humano, também são aptas a favorecer os indivíduos das gerações futuras visto que permitem a ampliação do capital técnico de formação humana de toda a sociedade. Sendo, assim, perfeitamente válido o questionamento quanto à necessidade de se incluir essa espécie de despesa corrente como componente das despesas de capital, o que, automaticamente, permitiria a repartição de seus custos entre as gerações beneficiadas.

Contudo, quanto maiores forem as tentativas de se considerar algumas despesas correntes como despesas de capital, o que permitiria que essas despesas fossem custeadas com empréstimos públicos, mais problemas relacionados à sustentabilidade fiscal poderiam surgir. Quando despesas, ordinária e legalmente consideradas correntes, são classificadas como despesas de capital, há um risco crescente de o volume da dívida pública aumentar, o que poderá causar maiores ônus às gerações futuras, seja por meio da adoção do aumento da carga tributária, seja por meio da contenção de gastos voltados a políticas públicas.

Nesse sentido, Marcus Abraham esclarece que a sustentabilidade fiscal também incorpora uma dimensão de projeção temporal que vai além da busca do

¹¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 190.

¹¹⁶ Paulo Trigo Pereira, p. ex., em defesa da existência de um limite expresso na Constituição portuguesa quanto à realização de endividamento público, dispõe: “para além das normas incluídas na Lei de Enquadramento Orçamental deveriam existir outras normas mais gerais inscritas na Constituição, um pouco à semelhança do modelo suíço, que deixa os pormenores técnicos para a lei ordinária, não deixando de fornecer orientações genéricas na Constituição. O âmbito da norma constitucional não deveria estar restrito à dívida pública, mas a todas as responsabilidades contingentes das administrações públicas que ultrapassem uma geração de, digamos, trinta anos. Nenhum executivo deveria ter a liberdade de tomar decisões cujo impacto, em termos de compromisso de despesa, ultrapasse uma geração, sem autorização legislativa da Assembleia da República, através de um diploma aprovado por maioria qualificada” (PEREIRA, Paulo Trigo. *Equidade intergeracional, dívida pública e a Constituição*. In: LOPES, João Carlos; SANTOS, Jorge; AUBYN, Miguel St.; SANTOS, Susana (coord.). *Estudos em homenagem a João Ferreira do Amaral*. Portugal: Almedina, 2013, p. 905-906).

equilíbrio das contas públicas na relação entre despesas e receitas, mas se almejam resultados eficientes que permitam a prostração no tempo desse equilíbrio, “de modo estável ou sustentável para as presentes e futuras gerações”.¹¹⁷

Por certo que o atingimento do referido equilíbrio se trata de uma tarefa complexa, que perpassa questões filosóficas relacionadas à justiça entre gerações, às escolhas quanto às despesas que podem – ou não – ser custeadas com empréstimos públicos, à distribuição temporal de encargos e à necessidade de se manter um equilíbrio fiscal a curto e longo prazo.

É preciso, ainda, atentar para o fato de que não basta a existência de uma mera correlação entre tipos de despesas e a origem dos recursos que a custeiam. Em outros termos, o simples fato de uma despesa de capital poder ser custeada com empréstimos públicos não significa que se trata, concretamente, de um gasto que beneficiará as gerações futuras. É o caso, por exemplo, das obras públicas desnecessárias ou realizadas sem nenhum planejamento, o que provoca, em muitos casos, a não incomum situação das “obras inacabadas”.

Não é suficiente, portanto, que o ordenamento jurídico contenha regra expressa que vincule os empréstimos públicos ao custeamento de despesas de capital; é imprescindível que, adicionalmente, promova um efetivo crescimento econômico que beneficie não apenas a geração atual, mas também as futuras.

É o que se observa, atualmente, na legislação constitucional brasileira que tem vedação expressa à realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (art. 167, inc. III), conhecida como “regra de ouro”.¹¹⁸ Uma das justificações é a neutralidade de seu efeito patrimonial tendo em vista que o passivo decorrente do endividamento público seria, em tese, compensado por acréscimo equivalente no ativo estatal. Ocorre que essa eventual compensação desconsidera, exatamente, eventuais ineficiências e desperdícios na realização do investimento público.¹¹⁹

Ademais, a consideração do retorno potencial para se permitir o financiamento de uma despesa pública por meio do endividamento constitui critério de difícil

¹¹⁷ ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira – os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 168.

¹¹⁸ Art. 167. São vedados:

[...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; [...] (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 fev. 2025).

¹¹⁹ LIMA, Rodrigo Medeiros de. *Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Blucher, 2021, p. 199.

operacionalização, por envolver análise prognóstica em alguma medida complexa e suscetível a deturpações políticas. A título de exemplo, no caso brasileiro, ficam de fora políticas públicas de elevado retorno, inclusive em termos de ganhos de produtividade e crescimento econômico, por envolverem, sob o aspecto contábil e jurídico-normativo (conforme a classificação da Lei 4.320/1964), majoritariamente, despesas correntes, a exemplo de políticas de Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia.¹²⁰

Tais áreas são voltadas para o desenvolvimento, que é um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, inc. II, da CF/1988) e insere-se na terceira geração dos direitos fundamentais, que, por meio da industrialização e da absorção das conquistas científicas e tecnológicas, caminha em direção ao bem-estar da pessoa humana e ao respeito desta. O direito ao desenvolvimento, portanto, é aquele conferido a todos os seres humanos e nações de participarem do progresso gradativamente conquistado pela humanidade.¹²¹

Há, por conseguinte, que se delimitar o seu conteúdo. Nesse sentido, desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico, apesar de, recorrentemente, estarem interligados. Enquanto persistirem enormes disparidades sociais, o crescimento permanecerá uma condição necessária, porém insuficiente ao desenvolvimento, cujos aspectos distributivos e qualitativos não podem ser negligenciados.¹²²

Assim, a noção de desenvolvimento não pode ser limitada a uma elevação de renda *per capita* e do PIB, traduzindo-se em algo que exige maior rigor e que envolva alterações na estrutura da economia e da própria sociedade. Nesse sentido, se houver o incremento do PIB e da renda sem alterações estruturais profundas, ocorre apenas o crescimento, que não se identifica com um processo contínuo, uma vez que, cessada a causa que lhe dera origem, os indicadores voltam à situação anterior.¹²³

Amartya Sen atrela o desenvolvimento a um processo de expansão das liberdades individuais e, para isso, só se consegue atingi-lo concretamente caso se removam as principais fontes de privação dessas liberdades, como: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, que podem ser resumidos na negação das liberdades políticas e civis.¹²⁴

¹²⁰ AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. *Revista Orçamento em Discussão*, Brasília, Senado Federal, n. 46, 2020, p. 12.

¹²¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994, p. 318.

¹²² FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 99.

¹²³ NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 349-350.

¹²⁴ SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 3-4.

O desenvolvimento não pode se restringir ao mero aspecto econômico, devendo se estender, adicionalmente, ao campo social. Da mesma forma que não basta uma nação ter uma renda *per capita* e PIB elevados, sem que conceda liberdades políticas aos seus cidadãos; também não basta um povo ser livre politicamente, mas sem condições financeiras para levar uma vida digna.

Despesas, portanto, que sejam direcionadas para o desenvolvimento, podem ser consideradas investimentos, de modo a garantir não apenas uma solidariedade social vigente, mas, principalmente, uma solidariedade entre gerações, pois as pessoas que viverão no futuro são merecedoras de uma herança que estabeleça o desenvolvimento social no seu sentido mais amplo, com todas as liberdades substantivas garantidas.

2.2 ENDIVIDAMENTO E DEMOCRACIA

A polarização – política, econômica ou social – costuma ser recorrente em regimes democráticos; porém, questiona-se em que medida o alcance e os efeitos de uma polarização podem ser considerados sadios e sustentáveis, até para se evitar constrangimentos – ou rupturas – à própria democracia. Por certo que a pactuação dos diversos interesses em conflito demanda um sistema harmônico preordenado para a obtenção de resultados condizentes com o ordenamento jurídico; e, entre as diversas áreas com potencial para a criação de dissidências, a condução da economia de um país pode levar a vigorosas dissensões com consequentes disputas alocativas de recursos entre os diversos setores sociais.

Nesse sentido, escolhas macroeconômicas que resultem em um aumento da dívida têm o condão de provocar consequências sociais, econômicas e políticas. A título de ilustração, quando um governo prioriza a diminuição da carga tributária com objetivos eleitorais, muito provavelmente impactará na condução de políticas de contenção de gastos da próxima gestão. Tsebelis traz outro exemplo no sentido de que políticas de combate ao desemprego decididas por um governo anterior poderão pressionar o orçamento, aumentar o déficit e a inflação, sem nenhuma ação do governo em exercício.¹²⁵

Por intermédio de estudos empíricos, o referido autor revela uma de suas conclusões no sentido de que “quanto mais partidos participam do governo, maiores são os déficits orçamentários, porque cada partido quer atender seu eleitorado privilegiado e, conseqüentemente, aumentar as despesas é o único acordo possível entre diferentes parceiros no governo”.¹²⁶ Logo, quanto maior o número de parceiros governamentais, maior a dificuldade para reduzir o tamanho do déficit e estabilizá-lo.

¹²⁵ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 264.

¹²⁶ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 264.

No que tange aos concertos democráticos, uma questão relevante está relacionada à integração entre a alternância de poder e as escolhas de políticas econômicas. Isso exige certa cautela do legislador para evitar o engessamento inflexível dessas escolhas. De um lado, tem-se um governo democraticamente eleito, com um programa econômico priorizado pelos eleitores; de outro, um rígido arcabouço fiscal aprovado pelo governo anterior. Por óbvio que, caso os representantes eleitos tenham a intenção de implantar um plano econômico que implique maiores gastos públicos, serão grandes as chances de a gestão atual não conseguir executar, total ou parcialmente, seu projeto de governo.

Deve-se preservar, por conseguinte, um mínimo espaço de orientação política da gestão fiscal, isto é, a sua permanente conciliação, tanto quanto possível, com a vontade popular eleitoralmente revelada. E, ainda que se possa argumentar que a “vontade popular” não seja de fácil identificação, sequer homogênea, o projeto eleitoral vencedor precisa ser levado em consideração como um importante sinalizador dessa vontade popular.¹²⁷

A imposição de normas jurídicas fiscais extremamente rígidas traz, adicionalmente, como pano de fundo, as disputas distributivas quanto às escolhas orçamentárias. De um lado, os interesses dos credores da dívida pública; de outro, o interesse da sociedade referente à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços gerais. Logo, quanto mais regras fiscais restritivas – especialmente se consagradas na Constituição –, por exemplo, as limitativas ao endividamento, maior a restrição à soberania dos eleitores e à iniciativa dos futuros governos no que diz respeito às finanças públicas.¹²⁸

Normas fiscais restritivas extremamente rígidas, além de limitar as políticas econômicas dos governos futuros, podem, gradativamente, ocasionar desigualdades econômicas e sociais acentuadas. Algum nível de desigualdade de renda não é, *per se*, um problema, até pela impossibilidade fática de se alcançar uma igualdade econômica perfeita em uma sociedade capitalista. O que se deve evitar é uma desigualdade extremada, a qual, inclusive, é considerada, atualmente, um dos mais graves e desafiadores problemas globais.¹²⁹

Preocupações quanto ao aumento das desigualdades mundiais justificaram a inclusão, em 2015, da redução das desigualdades sociais como um dos objetivos

¹²⁷ LIMA, Rodrigo Medeiros de. *Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Blucher, 2021, p. 158.

¹²⁸ STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise do capitalismo democrático*. Tradução de Marian Toldy; Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 130.

¹²⁹ PENHA, Marcos Bueno Brandão da. *Tributação e direitos humanos: as políticas tributárias dos estados, as condutas tributárias abusivas das empresas e os direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 134-135.

do desenvolvimento sustentável proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) que, entre as medidas sugeridas, prevê a promoção da inclusão social, econômica e política de todos; a garantia da igualdade de oportunidades e da redução da desigualdade de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas; adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social e alcançar, progressivamente, maior igualdade etc.¹³⁰

Verifica-se, portanto, que há um indicativo para a adoção de políticas fiscais orientadas para o combate das desigualdades extremas. Em outros termos, não há um impeditivo peremptório à implementação de uma política fiscal restritiva (mesmo porque este pode ser o melhor caminho em algumas conjunturas econômicas); porém, não se deve olvidar que um dos objetivos que condicionam a política fiscal é a diminuição das desigualdades excessivas.

Diversos estudos vêm apontando as consequências negativas dos níveis crescentes de desigualdade verificados em todo o mundo: diminuição do crescimento econômico; instabilidades sociais com efeitos adversos aos direitos humanos; e o exercício desigual do poder político com ameaças reais à democracia.¹³¹

A desigualdade econômica implica a desigualdade política, pois a influência exercida sobre o debate social faz prevalecer os interesses dos detentores de maior poder econômico. Edilberto Carlos Pontes Lima esclarece que o *lobby* é uma das dimensões do poder econômico uma vez que grupos de interesse conseguem reunir recursos para fundar *think tanks* e contratar pesquisadores, consultores, advogados, economistas e profissionais especializados para produzir e disseminar conteúdos que reforcem seus pontos de vista entre os que tomam as decisões; em especial, os parlamentares.¹³²

Além da desproporcional correlação de forças que ocasiona junto aos órgãos decisórios do país (uma vez que tende a aumentar as desigualdades econômicas e sociais), uma política de austeridade excessiva – em especial, se voltada, prioritariamente, para cortes em políticas sociais – também tende a acentuar a polarização política. Nesse sentido, Amartya Sen adverte que a referida prática tem atingido, inclusive, democracias mais maduras, como é o caso dos EUA. As extraordinárias privações nas áreas de serviços de Saúde, Educação e meio social dos

¹³⁰ ONU. Organização das Nações Unidas – Brasil. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 24 jan. 2025.

¹³¹ SHAVIRO, Daniel. *Tax, inequality, and redistribution: recente and possible future developments*. NYU Law and Economics Research Paper n. 22-06, 2021.

¹³² LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Federalismo e democracia em tempos difíceis*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 87.

afro-americanos contribuem para uma baixa porcentagem de votantes nas eleições de indivíduos pertencentes a essa parcela da população, “bem como outros sinais de apatia e alienação que não podem ser ignorados”.¹³³

Um grupo de pesquisadores fez um estudo empírico recente,¹³⁴ em alguns países ocidentais que adotam o regime democrático, por meio do qual concluiu que a maioria dos governos – tanto de partidos de esquerda como de direita – vem adotando políticas de austeridade fiscal em períodos prolongados no tempo, o que tem aumentado a abstenção eleitoral e uma transferência de votos dos partidos tradicionais para partidos novos, menores e com posicionamentos políticos mais radicais.¹³⁵

Segundo esses pesquisadores, a contenção fiscal acaba aumentando cada vez mais a insatisfação dos eleitores refletida no fato de que alguns se absterem de votar, enquanto outros decidem apoiar partidos políticos não convencionais, muitas vezes radicais, que rejeitam a austeridade. No agregado, ambas as decisões aumentam a polarização do sistema partidário, com os seguintes desafios:

- (i) um cenário político mais polarizado dificulta construir coalizões governamentais estáveis e soluções políticas sustentáveis, ambas essenciais em tempos de insegurança econômica;
- (ii) essas medidas de austeridade são um choque distribucional que prejudica uma fração significativa dos eleitores, sobretudo aqueles em situação economicamente precária. Os ajustes fiscais, geralmente, vêm com reduções significativas nas provisões de bem-estar, sobretudo transferências de seguridade social ou benefícios de desemprego;
- (iii) hoje em dia, os governos de centro-esquerda não se distinguem substancialmente dos governos de centro-direita em suas posições em relação aos ajustes fiscais. Os partidos de centro-esquerda são igualmente propensos (ou, segundo alguns relatos, mais propensos) a aprovar pacotes de ajuste em comparação aos governos de centro-direita.

Em certa medida, os eleitores estão dando sinais de que não estão mais dispostos a aceitar o discurso recorrente dos governantes de que a sustentabilidade fiscal e o controle da dívida pública devem ser priorizados em detrimento do fomento das políticas públicas. As políticas de austeridade têm, portanto, levado os eleitores a se aproximarem de partidos não convencionais e, muitas vezes, com discursos políticos radicais e de estímulo ao autoritarismo, o que, por óbvio, ocasiona riscos ao regime democrático e à estabilidade de suas instituições.

¹³³ SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 155.

¹³⁴ A análise considerou 166 eleições desde 1980, com um total de 8.800 entrevistados na Alemanha, Portugal, Espanha e Reino Unido.

¹³⁵ HÜBSCHER, Evelyne; SATTLER, Thomas; WAGNER, Markus. Does Austerity cause polarization? *British Journal of Political Science*, v. 53, Issue 4, p. 1170-1188, October 2023.

2.3 PERÍODOS DE CRISES EMERGENCIAIS

As constituições dos mais variados países contêm dispositivos que limitam as decisões dos governos em situações de crises econômico-financeiras. Sendo assim, mesmo em circunstâncias emergenciais, as deliberações políticas não podem exceder os parâmetros estabelecidos pela Constituição do respectivo país.

Ocorre que, a depender da gravidade e da amplitude dos efeitos de uma crise, é comum que essas mesmas previsões constitucionais permaneçam sob constante pressão como resultado do apelo a respostas excepcionais de combate à emergência. Esse fenômeno fora particularmente observado durante e após a crise financeira mundial de 2008, em que diversos países, diante e da intensa amplitude de suas relações econômicas, como resultado da globalização mundial, foram diretamente afetados, ainda que a crise tenha sido causada em outros países ou regiões.

Para o enfrentamento da crise, diversos países adotaram medidas de austeridade, seja por iniciativa própria, seja por imposição de outros países como condição para o auxílio financeiro ou crédito almejado. Entretanto, tais medidas, voltadas precipuamente à contenção de gastos públicos, acabaram por provocar profundas restrições à sustentação do Estado de bem-estar social, o que levou a recorrentes embates nas Cortes constitucionais.

2.3.1 O que são crises econômico-financeiras?

Estados de exceção sempre estiveram no centro de discussões políticas e jurídicas. A título de exemplo, o decisionismo de Carl Schmitt fazia severas críticas à democracia liberal e à incapacidade desta de integração em situações de ameaça à unidade política.¹³⁶ Segundo o autor, em situações de crise, pode se tomar medidas extremas, independentemente da existência de normas jurídicas que as regulem.¹³⁷

Seguindo essa orientação, o autor fazia oposição a juristas como Hans Kelsen, que se preocuparam somente “com a situação de normalidade, excluindo os momentos de crise como sendo de interesse científico ou mesmo negando a sua cognoscibilidade”,¹³⁸ e defendia que o soberano deve ser aquele que decide em estados de exceção, motivo pelo qual Schmitt propunha a concentração de poder no chefe de governo, tendo em vista a incapacidade recorrente do Legislativo para tomar decisões céleres em momentos de tribulação.

As reflexões de Carl Schmitt trazem à tona questões referentes à relação entre o Direito e as exceções, por meio da qual podemos destacar duas dessas indagações:

¹³⁶ SILVEIRA, Francisco Secaf A. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 49.

¹³⁷ SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 14.

¹³⁸ MACEDO JR., Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a fundamentação do direito*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 119.

“estaria o estado de emergência dentro ou fora do Direito? É possível estabelecer mecanismos de controle em face do exercício de poderes no estado de emergência?”¹³⁹

Independentemente das respostas aos referidos questionamentos, fato é que os estudiosos do tema tendem a concentrar suas análises nas situações referentes a guerras, comoções sociais ou calamidades, deixando de lado, na grande maioria das vezes, as situações específicas de emergências econômicas. Nesse sentido, percebe-se ampla previsão dessas circunstâncias na maioria dos ordenamentos jurídicos, os quais, em regra, não trazem disposições para o enfrentamento das crises econômicas.

Um dos debates duradouros no constitucionalismo diz respeito à forma como lidar com crises imprevistas que testam os limites dos poderes normais. Uma solução comum, que remonta à experiência romana, é transferir poderes para o Executivo por período limitado, após o qual a governança retornará ao estado “normal” das coisas. As provisões de emergência tornaram-se bastante comuns, sendo encontradas em mais de 90% das constituições atualmente em vigor. Em sua maioria, essas disposições antecipam uma emergência na forma de violência humana, como guerras ou conturbações ou, então, desastres naturais. Menos de 10% das constituições com disposições de emergência mencionam crises econômicas ou algo equivalente. Isso significa que, diante de uma crise financeira, as instituições constituídas devem limitar-se a poderes que lhes foram previamente concedidos ou, então, improvisar para tentar reivindicar novos poderes que são necessários, o que pode dar causa a retrocessos. Uma maneira de enquadrar a questão do limiar é: como seria a efetividade das disposições constitucionais em condições de crise? As pressões oriundas da crise afetam a aplicação constitucional ou a forma como as disposições constitucionais são entendidas? Os períodos de crise provocam mudanças ou revisões constitucionais?¹⁴⁰

No entanto, em face das crises econômicas cada vez mais recorrentes no mundo, torna-se crucial que os governos dos países passem a se preocupar com suas previsões em seus respectivos ordenamentos jurídicos, até para enfrentar os desafios diante da complexidade dessas manifestações, as quais podem apresentar efeitos relevantes, tais como: concentração de poderes no âmbito do Executivo; perda de protagonismo do Legislativo; centralização de poder; flexibilização de procedimentos constitucional e legalmente estabelecidos, assim como a relativização de garantias e direitos individuais e coletivos.¹⁴¹

¹³⁹ SILVEIRA, Francisco Secaf A. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 53.

¹⁴⁰ GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. Introduction: liberal constitutions during financial crises. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 16.

¹⁴¹ SILVEIRA, Francisco Secaf A. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 61.

Partindo de tais premissas, John Ferejohn, ao explorar a forma como as emergências financeiras são tratadas pelos governos e, ainda, considerando a existência de sistemas político-legais que protegem constitucionalmente direitos e privilégios – tendo, por conseguinte, a característica de lentidão para reagir a choques –, define uma emergência fiscal como um evento financeiro que:

1. é difícil ou impossível de se prever;
2. se move tão rapidamente que as instituições têm pouca capacidade de defesa contra suas consequências ao fazer uso de procedimentos legais comuns; e
3. carrega grandes riscos, com potencial para desestabilizar a economia, o sistema financeiro ou o arranjo político.¹⁴²

A partir de tais considerações, Eric Posner distingue cinco resultados potenciais que podem surgir das respostas constitucionais às crises:

1. os limites constitucionais que restringem as respostas à crise por parte dos governos são simplesmente ignorados;
2. as restrições constitucionais ordinárias são suspensas durante crises severas, dando maior amplitude ao governo para agir do que em tempos normais;
3. os recursos internos do constitucionalismo liberal, entendido como resultado tanto da linguagem constitucional formal como das práticas que dão efetividade às constituições, podem dar aos governos espaço suficiente para lidar com as crises financeiras, mantendo seus compromissos constitucionais e de estado de direito;
4. uma crise evidencia deficiências nas constituições e/ou práticas atuais, levando a alterações na ordem constitucional. Tais mudanças podem ser para melhor, por exemplo, quando permitem que regimes constitucionais liberais naveguem em ambos os momentos de crise e de não crise; ou as mudanças podem ser para pior, inclusive, com a ocorrência de retrocessos;
5. limites constitucionais inflexíveis impedem categoricamente os governos de responder à crise.¹⁴³

Logo, as constituições liberais, às vezes, parecem permitir que mudanças de fato ocorram sem emenda formal ao texto de uma Constituição, sendo certo que o constitucionalismo de emergência pode ser necessário para circunstâncias extraordinárias para as quais as regras do constitucionalismo ordinário são

¹⁴² FEREJOHN, John. Financial emergencies. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 18.

¹⁴³ POSNER, Eric. *Bailout*. Chicago: University of Chicago Press, 2018, p. 17.

inadequadas. Ginsburg, Rosen e Vanberg alertam, no entanto, que “os poderes amplamente irrestritos da regra de emergência ocasionam o potencial risco de minar o Constitucionalismo e o Estado de Direito”.¹⁴⁴

Fato é que as crises financeiras afetam o equilíbrio de poder entre as instituições governamentais, cujo desarranjo pode, inclusive, perdurar no pós-crise. Os autores destacam que diversos estudiosos observaram o fortalecimento do Poder Executivo em relação ao Legislativo como uma tendência constante nessas conjunturas. Esclarecem que os Executivos, muitas vezes, têm um papel poderoso no que diz respeito à formação do orçamento e, durante as crises, são frequentemente chamados a exercer poderes por intermédio de decretos, às vezes estendendo ou extrapolando os poderes formais delegados *ex ante*. Um dado adicional é que os Executivos são os que representam os países em negociações internacionais que, por vezes, determinam os níveis de austeridade que devem ser adotados, especialmente como contrapartidas a resgates financeiros. Os parlamentos, ao contrário, não têm a capacidade de pesquisar e analisar as informações necessárias para responder eficazmente à crise e, com frequência, são reduzidos a um papel passivo de aprovação de medidas adotadas pelo Executivo.¹⁴⁵

Ocorre que eventuais conflitos não se cingem aos Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que muitas das medidas adotadas em momentos de choque são questionadas junto ao Poder Judiciário. Segundo os autores citados, existem forças poderosas e epistêmicas que levam os tribunais a fazer concessões aos poderes políticos. Destacam que os tribunais não são dotados de condições para reagir a crises financeiras, mas são habitualmente chamados para solucioná-las. Na década de 1990, alguns estudiosos falaram sobre Tribunais Constitucionais como uma espécie de barreira contra a erosão de direitos. No entanto, a evidência das últimas crises sugere mais deferência por parte dos Tribunais Constitucionais às escolhas políticas. A título de exemplo, o Tribunal Constitucional espanhol confirmou o Decreto-Lei 16/2012¹⁴⁶ que introduziu copagamentos no sistema nacional de saúde e reduziu a cobertura para determinados imigrantes, bem como um estatuto que flexibilizava o mercado de aluguel.

¹⁴⁴ GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. Introduction: liberal constitutions during financial crises. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 18.

¹⁴⁵ GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. Introduction: liberal constitutions during financial crises. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 7.

¹⁴⁶ ESPANHA. *Real Decreto-Lei 16/2012, de 20 de abril*, sobre medidas urgentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e melhorar a qualidade e segurança dos seus serviços. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5403>. Acesso em: 9 fev. 2025.

Os conflitos entre Poderes e instituições em períodos de crises econômico-financeiras trazem à baila, portanto, duas questões cruciais: como as normas constitucionais influenciam a ação do Estado nesses momentos e, vice-versa, como as medidas adotadas durante a crise afetam a interpretação e a aplicação do direito constitucional.

2.3.2 Previsões constitucionais de enfrentamento de crises

Em regra, observam-se, nas constituições dos países, disposições elaboradas para lidar com grandes catástrofes ou atos de guerra, que, dada a gravidade de seus efeitos, permitem a suspensão de direitos individuais e coletivos durante o acontecimento de exceção. Ocorre que, no contexto de crises econômico-financeiras, os governos e tribunais costumam ser bastante relutantes na aplicação de conceitos e ações projetados para propósitos muito diferentes. Entretanto, a natureza global das mais recentes crises minou as tradicionais respostas constitucionais. Em outros termos, o regime de exceção tradicionalmente previsto nas constituições não conseguiu isolar os Estados dos impactos e dos efeitos colaterais de crises transnacionais.¹⁴⁷

Segundo Gonçalo Saraiva Matias, “não só os governos não estavam preparados para a necessidade – ou talvez a inevitabilidade – deste diálogo transnacional, mas os tribunais estavam ainda menos preparados para isso”.¹⁴⁸ O autor chama a atenção, inclusive, para o surgimento da necessidade de “diálogo interjudicial”.¹⁴⁹

Em acréscimo, os Tribunais Constitucionais tendem a rejeitar medidas legislativas impostas por demandas internacionais, recorrendo a fundamentos como soberania, autonomia fiscal, direitos humanos e o estado de bem-estar social. A discussão costuma se alternar entre aqueles que afirmam que um país só pode realmente se considerar independente com uma efetiva estabilidade financeira e aqueles que argumentam que a soberania é atingida a partir do momento em que um Estado pede um resgate internacional e aceita a implementação de um programa de austeridade.

O fato é que as constituições da maioria das democracias liberais contêm disposições que restringem ações em relação a decisões de política econômica. Algumas previsões concedem direitos aos cidadãos: por exemplo, os americanos desfrutaram de um direito constitucional de reconhecimento das cláusulas contratuais que proíbe os estados de desconsiderarem as obrigações assumidas em ajustes privados. A maioria das constituições também fornece proteções a direitos individuais contra

¹⁴⁷ MATIAS, Gonçalo Saraiva. Foreword. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 9.

¹⁴⁸ MATIAS, Gonçalo Saraiva. Foreword. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 10.

¹⁴⁹ O autor trata do caso específico da UE, ressaltando a necessidade de diálogo entre os Tribunais Constitucionais português e alemão para se evitar o comprometimento da estabilidade econômica dos países vizinhos.

a tomada não compensada e arbitrária de propriedades. Disposições estruturais das constituições também afetam a política econômica, às vezes limitando a ação do governo diretamente, e não por meio das reivindicações dos cidadãos. Nesse sentido, regras de orçamento equilibrado restringem a tomada de decisões fiscais, assim como o quórum qualificado exigido para a aprovação de leis afeta as decisões financeiras. Ginsburg, Rosen e Vanberg alertam que essa estrutura de provisões se espalhou nos últimos anos, especialmente em resposta à grande recessão de 2008.¹⁵⁰

Todavia, exemplos como uma incapacidade repentina de financiar operações do governo, uma corrida bancária, uma hiperinflação ou uma bolha de preços de ativos tornam as emergências financeiras tão ameaçadoras quanto as crises tradicionais e, em acréscimo, não se pode olvidar a dificuldade de serem resolvidas de forma eficaz com a utilização de procedimentos legislativos ordinários.

Por essa razão, os governos podem ser tentados a lidar com as crises econômico-financeiras usando poderes de emergência de algum tipo que permita a suspensão de direitos e a evasão de processos políticos e jurídicos. Os tipos de poderes necessários para lidar com uma emergência financeira podem, no entanto, ser bem diferentes daqueles necessários para enfrentar as emergências mais convencionais de uma invasão ou uma insurreição. Distúrbios violentos, tradicionalmente, requerem poderes para suspender direitos contra buscas arbitrárias, prisão, detenção sem acusação, liberdade de reunião e expressão, ou liberdade de imprensa, a fim de tomar medidas para manter ou restaurar a ordem e a segurança públicas. Normalmente, essas medidas são efêmeras e têm apenas efeitos temporários. As emergências financeiras, por outro lado, provavelmente afetarão as políticas macroeconômicas de um país. As medidas corretivas podem incluir a desvalorização da moeda, a suspensão da conversibilidade, fechamento de bancos, cancelamento de empréstimos, fixação de preços ou provocando a inadimplência em obrigações; bem distintas, portanto, daquelas comumente postas em prática em outras situações emergenciais usuais.¹⁵¹

Repita-se, conforme ressaltado por Mark Rosen, que as constituições de todas as democracias liberais contêm disposições que limitam as decisões político-econômicas, seja com a previsão expressa de direitos individuais, seja de ordem estrutural, as quais não concedem direitos, mas impõem requisitos como o orçamento equilibrado.¹⁵² Com

¹⁵⁰ GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. Introduction: liberal constitutions during financial crises. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 3.

¹⁵¹ FERREJOHN, John. Financial emergencies. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 19.

¹⁵² ROSEN, Mark D. Legislatures and constitutions in times of severe financial crisis. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 71.

relação a esse último aspecto, Tom Ginsburg realizou aprofundados testes empíricos que constataram que a regra constitucional do orçamento equilibrado é utilizada como uma resposta frequente a crises financeiras.¹⁵³ No entanto, conclui que nem o Legislativo e nem os tribunais aplicam rigorosamente a referida regra. Fato é que os tribunais, diante das medidas de enfrentamento de crises, acabam optando por aplicar ou suspender as restrições constitucionais, o que atrai críticas referentes tanto ao recuo como ao ativismo judicial.

2.3.3 Países da União Europeia

R. Daniel Kelemen, ao analisar o caso europeu, destaca que a União Europeia (UE), por intermédio do Tratado de Maastricht, estabeleceu o euro como moeda comum e impôs um conjunto de regras fiscais. Em acréscimo, o Tratado previa expressamente uma cláusula de não resgate que estipulava que nem a UE nem qualquer país integrante poderiam socorrer financeiramente outro Estado-Membro. No entanto, quando confrontada com a crise da dívida grega de 2010, a UE violou seus próprios compromissos fiscais e sucumbiu ao resgate grego. Tendo deixado de lado o regime de Maastricht, a UE voltou-se para uma estratégia de judicialização, contando com tribunais nacionais e europeus para fazer cumprir requisitos incorporados quando do socorro financeiro, ou seja, acabou optando por reformar a regra inicial que proibia peremptoriamente os casos de resgate.¹⁵⁴

Quanto ao papel do Judiciário, o autor alerta que há uma tentativa dos políticos no sentido de terceirizar a aplicação de regras de austeridade aos tribunais a fim de se eximirem de responsabilidades, fenômeno que ele denomina de “judicialização da austeridade”.¹⁵⁵ Eva Brems, por sua vez, traz um estudo referente à proteção dos direitos fundamentais durante crises financeiras. Destaca que, na Europa, os garantes últimos dos direitos humanos situam-se na esfera supranacional, sendo certo que as pessoas singulares ou coletivas podem apresentar queixas ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) sobre as violações da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e seus protocolos adicionais.¹⁵⁶ Tais queixas estão

¹⁵³ GINSBURG, Tom. Balanced budget provisions in constitutions. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 58.

¹⁵⁴ KELEMEN’S, R. Daniel. Commitment for cowards: why the judicialization of austerity is bad policy and even worse politics. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 146.

¹⁵⁵ Segundo as palavras do próprio autor: “A judicialização da austeridade é um dispositivo de compromisso utilizado por líderes políticos que buscam fugir à responsabilidade pelas escolhas de política fiscal e suas consequências”.

¹⁵⁶ BREMS, Eva. Protecting fundamental rights during financial crisis supranational adjudication in the Council of Europe. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG,

umbilicalmente relacionadas à escolha de grupos que devem arcar com as medidas de austeridade e às implicações trazidas à isonomia.

Posto isso, o caráter supranacional da UE ocasiona aspectos peculiares nas relações entre seus membros e nas decisões internas de cada um. A arquitetura da governação nos domínios dos assuntos econômicos, dos assuntos internos e das relações exteriores tem como premissa uma negociação intergovernamental contínua entre os países-membros; no entanto, as tensões surgem com frequência, tendo em vista as dinâmicas de dominação por grupos maiores e mais poderosos, isto é, de estados com economias mais desenvolvidas que os demais.

2.3.3.1 *Portugal*

Teresa Violante e Patrícia André analisam, com profundidade, o caso português. Ao menos inicialmente, o governo de Portugal adotou as medidas de austeridade da UE para o enfrentamento da crise do euro. Foram medidas bastante severas: com cortes de despesas públicas, em busca por um superávit orçamentário para tentar conter o crescimento da dívida pública, inclusive com um corte salarial inicial da ordem de 5% dos funcionários públicos (incluindo o corte de subsídios de magistrados).

Muitas dessas medidas foram contestadas, no Tribunal Constitucional português, por um grupo de parlamentares da oposição. No entanto, o Tribunal acabou corroborando essas medidas de austeridade nesse primeiro momento sob o fundamento da necessidade de enfrentamento da situação emergencial e extraordinária, considerando que, “embora o direito ao pagamento seja um direito fundamental, apenas concede proteção contra reduções arbitrárias”.¹⁵⁷ O Tribunal decidiu que o direito só poderia ser infringido por ação legislativa que violasse a proteção das expectativas legítimas ou o princípio da igualdade. Embora possa haver uma expectativa legítima de não se estar sujeito a cortes salariais, não houve violação desse princípio por causa do contexto de absoluta excepcionalidade da crise da dívida que atingiu fortemente Portugal, colocando em risco sua própria soberania. Fez-se, por conseguinte, uma ponderação entre soberania e corte de remuneração.

Houve, no entanto, fortes críticas à referida decisão, já que poderiam ter sido adotadas outras opções, a exemplo do aumento de tributos, que atingiria toda a sociedade, e não somente parte dela; no caso, ferindo o princípio da igualdade uma vez que escolheram um grupo específico para arcar com os maiores custos na busca de um equilíbrio orçamentário.

Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 163.

¹⁵⁷ VIOLANTE, Teresa; ANDRÉ, Patrícia. The constitutional performance of austerity in Portugal. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 229.

Ocorre que, na prática, com o passar do tempo, essas medidas iniciais não foram eficazes para reduzir de forma significativa o déficit público e, em função disso, o governo, posteriormente, resolveu adotar medidas ainda mais restritivas. A depender do valor total da remuneração, o corte poderia chegar até o percentual de 20%. A partir daí, o Tribunal começou a rever não somente essa questão de cortes na remuneração dos funcionários públicos, como também outras medidas de austeridade, por exemplo: aumento da contribuição dos pensionistas e aposentados; aumento de alíquotas de Imposto de Renda; e a exoneração de servidores públicos. Entretanto, a partir do momento em que o Tribunal Constitucional português passou a não ratificar algumas dessas medidas econômicas, o governo se insurgiu e passou a criticar veementemente essas decisões. O Ministro das Finanças – Passos Coelho – renunciou em um gesto de protesto, sugerindo, inclusive, uma revisão constitucional no sentido de diminuir o Estado de bem-estar social português, ou seja, em defesa da efetiva retirada de direitos sociais da Constituição.¹⁵⁸

Até se chegar a esse impasse, foram várias as tentativas do governo português voltadas para implantar um Estado fiscalmente equilibrado, com a desconstrução de diversos direitos sociais; e o Tribunal Constitucional acatou algumas dessas medidas; tendo, no entanto, rejeitado outras. A remessa desses conflitos ao Judiciário acabou provocando uma intensa polarização social, política e, sobretudo, jurídica, inclusive, com diversas críticas ao “ativismo judicial” e, de igual modo, à “passividade judicial” da Corte Constitucional portuguesa.

Não se pode olvidar, entretanto, o fato de que essas situações conflituosas acabam, em última instância, sendo levadas ao Judiciário, o qual se deparará com a permanente dicotomia entre sustentabilidade fiscal *versus* proteção de direitos fundamentais. Ressalta-se que, em um primeiro momento, o Tribunal Constitucional português ratificou as decisões adotadas pelo Parlamento, mas chegou a um ponto em que a Corte preferiu preservar os direitos fundamentais que estão expressos na Constituição portuguesa.

2.3.3.2 Crise grega

Federico Fabbrini trata das dificuldades que vêm sendo enfrentadas pela UE após a crise de 2008, inclusive ameaçando a própria unidade da moeda. Ele destaca as crises migratórias; os conflitos de relações exteriores que ocasionam riscos para a segurança nacional; e, por último, a saída do Reino Unido da UE em 2016. Ele chama a atenção para o fato de que todos esses riscos com relação ao sistema de

¹⁵⁸ VIOLANTE, Teresa; ANDRÉ, Patrícia. The constitutional performance of austerity in Portugal. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 241.

governança da Europa foram, em boa medida, ocasionados pelas crises fiscais. Em sua defesa em prol de uma maior uniformidade política, jurídica e econômica da região, o autor cita alguns casos específicos, como a Grécia, em que houve forte resistência, tanto do governo grego como do Tribunal Constitucional do país, à implementação das medidas de austeridade da UE.¹⁵⁹

Contiades e Fotiadou explicam que a Constituição da Grécia não mudou formalmente sob a influência da crise financeira e econômica. Há requisitos muito rígidos de alteração da Constituição grega, inclusive com a imposição de um lapso de tempo obrigatório entre as revisões.¹⁶⁰ No entanto, eles identificaram mudanças informais bastante significativas com o passar do tempo. Inicialmente, o Conselho Constitucional ratificou as medidas de austeridade, mas, em um momento posterior, da mesma forma que o Tribunal Constitucional português, começou a considerar algumas medidas inconstitucionais, muito em razão de a justificativa da emergência fiscal ter se prolongado no tempo.

A título de exemplo, o Conselho de Estado decidiu que a privatização da água em Atenas foi uma violação ao direito constitucional à saúde. Em acréscimo, considerou inconstitucional o corte de salários e de pensões. Da mesma forma, houve críticas com relação ao ativismo judicial, o que acabou levando a um processo de revisão constitucional, processo esse que ocasionou críticas bastante contundentes com relação à chamada erosão da própria Constituição grega, em especial no que tange à supressão de direitos fundamentais.

2.3.4 Países latino-americanos

Até o fim do século XIX, a grande maioria das constituições dos países da América Latina (AL) previa um grau de autonomia relativamente elevado dos chefes do Executivo em relação aos Poderes Legislativos no que tange à governabilidade, combinado com pouco ou nenhum poder para promoverem alterações legislativas. Esse *design*, entretanto, foi alterado gradualmente a partir das primeiras décadas do século XX e, com celeridade, após a expansão da democracia eleitoral na região desde o fim da década de 1970. Essa transformação teve como característica marcante a reversão da situação até então verificada, qual seja: a diminuição dos

¹⁵⁹ FABBRINI, Federico. The institutional origins of Europe's constitutional crises Grexit, Brexit, and the EU form of government. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 204.

¹⁶⁰ Os autores esclarecem que uma revisão constitucional não é permitida antes de decorridos 5 anos da conclusão de uma revisão anterior (CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. Constitutional resilience and constitutional failure in the face of crisis: the Greek case. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 262).

poderes de governo dos presidentes aliada a um concomitante aumento de sua aptidão para promover mudanças legislativas.¹⁶¹

A partir de então, observou-se que as crises econômicas da região tiveram impacto relevante sobre a forma de alocação dos poderes legislativos durante os processos de mudança constitucional. Em face da característica de fragmentação do ambiente político na AL, as necessárias respostas céleres às crises econômicas acabaram fortalecendo os poderes de definição da agenda pelos presidentes em momentos de substituição ou de emendas às constituições. Nesse sentido, Francisco Secaf A. Silveira chama a atenção para um fenômeno peculiar da AL, conhecido como “democracia delegativa”, em que salienta a preponderância institucional do Executivo na produção legislativa em toda a região.

Fato é que a transição para a democracia na AL não garantiu, de modo efetivo, que as crises fossem resolvidas de maneira institucionalmente democrática. Guilherme O’Donnell classifica como democracia delegativa os regimes adotados na AL (a exemplo de Argentina, Brasil e Peru) no fim do século passado, nos quais há uma tendência anti-institucional e que ratifica uma tradição de personalização e concentração de poderes no Executivo.¹⁶² Enquanto nas democracias mais institucionalizadas, as decisões são lentas, mas, uma vez tomadas, tendem a ser implementadas; nas democracias delegativas, as decisões são tomadas de modo frenético, unilateral e apressadamente (o que também se pode denominar “decretismo”), revelando paradoxais onipotência e impotência dos governos frente à crise.¹⁶³

Alguns autores, entretanto, alertam que as respostas às crises econômico-financeiras na AL, assim como nas demais democracias ocidentais, não se limitaram à repartição de poderes entre o Executivo e o Legislativo, mas acabaram por exigir a intervenção de um terceiro ator: o Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, os tribunais são atores centrais na política latino-americana. Em toda a região, os juízes agora moldam políticas que antes eram determinadas exclusivamente por presidentes e legisladores. Nas últimas duas décadas, os tribunais foram demandados a decidir uma série de questões sociais, políticas e econômicas. Se a reeleição deve ser permitida, o poder Executivo ampliado, a manutenção de medidas econômicas de emergência, o *impeachment* de presidentes, abusos de

¹⁶¹ NEGRETTO, Gabriel L. Economic crises, political fragmentation, and constitutional choice the agenda-setting power of presidents in Latin America. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge/UK: University Press, 2019, p. 285.

¹⁶² O’DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994.

¹⁶³ SILVEIRA, Francisco Secaf A. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p. 239.

direitos humanos, permissão do divórcio e do aborto, apoio a guerras estrangeiras e a disponibilização de medicamentos contra a aids – exemplos de decisões de relevantes questões políticas agora decididas por magistrados latino-americanos. Como a lista de áreas em que os tribunais intervêm tem crescido, o Judiciário desponta como uma das mais importantes – embora ainda profundamente contestada – instituições na AL pós-transição política.¹⁶⁴

Apesar do crescimento do papel e das funções do Judiciário na região, os autores advertem que o legado histórico desse Poder contribui para sua consideração como uma instituição fraca,¹⁶⁵ o que faz com que os magistrados latino-americanos, ainda nos dias de hoje, continuem a enfrentar toda sorte de ameaças, que vão desde o *impeachment* até a renúncia forçada, além do aparelhamento (*court-packing*) das Cortes Constitucionais.¹⁶⁶

Questiona-se, por conseguinte, qual seria o grau de independência dos Tribunais Superiores em democracias marcadas pelo presidencialismo. Da mesma forma, pode-se indagar em que condições os juízes podem tomar decisões que vão

¹⁶⁴ HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 1.

¹⁶⁵ Os autores ressaltam a tradicional visão dos Tribunais latino-americanos, os quais, outrora, especialmente em regimes autoritários, eram vistos pela população como fracos, ineficazes, dependentes, incompetentes, sem importância, impotentes, decadentes, paroquiais, conservadores e irrelevantes – esses eram adjetivos também usados por estudiosos para descrever os sistemas judiciais da região durante a maior parte do século XX. Destacam, ainda, que, sob a ditadura, os tribunais eram vítimas frequentes da mudança de regime; mas mesmo quando a democracia se enraizou, muitos dos mesmos problemas identificados sob o autoritarismo – dominação executiva, filosofia jurídica conservadora, falta de infraestrutura adequada, falta de confiança, apoio público e instabilidade – pareciam persistir. O notório *court-packing* de Carlos Menem em relação à Suprema Corte Argentina, em 1990, e a série de processos judiciais, com decisões altamente questionáveis que se seguiram, levaram os observadores a concluir que os freios e contrapesos, na América Latina, era frustrantemente elusiva. Por sua vez, os estudiosos alertaram que, mesmo que os juízes gozassem de independência, a filosofia jurídica conservadora e a mentalidade burocrática enraizada na tradição jurídica do Direito Civil impediram os juízes latino-americanos de protegerem os direitos individuais e humanos (HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 1).

¹⁶⁶ Com base em estudos empíricos, Helmke e Staton (Capítulo 11) identificaram mais de 50 casos de ameaças ou ataques à sobrevivência de juízes de tribunais superiores, na região, entre 1985 e 2008. Essas agressões vão desde o empacotamento (*court-packing*) de Menem na Corte à dissolução do Poder por Fujimori, além do *impeachment* de juízes no Equador sob a presidência de Gutiérrez e, ainda, os esforços de Hugo Chávez para refazer a Suprema Corte venezuelana (cf. Capítulo 10) (HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 2).

de encontro às preferências do Executivo em países marcados com presidências fortes, como os latino-americanos. Para esse mister, analisaremos dois casos de países da região, conforme itens a seguir.

2.3.4.1 Colômbia

A Constituição política da Colômbia de 1991 define o país como um Estado Social de Direito, organizado sob a forma de uma República unitária descentralizada, democrática, participativa e plural.¹⁶⁷ Néstor O. Patiño esclarece que, em face desse modelo constitucional, o Judiciário colombiano vem expandindo suas competências para assumir um viés direcionado ao caráter prestacional dos direitos fundamentais e de implementação de políticas públicas. Adverte, no entanto, que o referido ativismo judicial, em várias ocasiões, tem provocado alto impacto nas finanças públicas do país.¹⁶⁸

A título de exemplo, o autor faz remissão a uma crise hipotecária vivenciada naquele país a partir do fim da década de 1990. Questionavam-se as taxas de juros – para muitos, excessivas – que eram cobradas dos devedores de empréstimos hipotecários, os quais, em muitos casos, perderam suas casas dadas em garantia e, mesmo assim, essa circunstância não era suficiente para extinguir suas dívidas totais. De um lado, argumentos favoráveis ao controle judicial tendo em vista o valor constitucional da existência digna, o uso da equidade como critério orientador do modelo de mercado e a postura omissa dos Poderes Executivo e Legislativo para resolver a situação; de outro lado, argumentos contrários à intervenção judicial considerando a previsão constitucional do livre mercado e da liberdade econômica, além da possibilidade de afetação da confiança no setor financeiro, o que limitaria a oferta de novos créditos.¹⁶⁹

O Tribunal Constitucional, na Sentença C-479, de 2001, acabou por considerar que a promoção da habitação digna, estabelecida como um direito na Constituição, trazia consigo o poder do Estado para intervir no controle de seus preços

¹⁶⁷ *Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general* (COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia 1991*. Disponível em: <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/constitucio-politica-colombia-1991.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2025).

¹⁶⁸ PATIÑO, Néstor Osuna. El modelo económico de la Constitución colombiana y su aplicación judicial. In: BAZÁN, Víctor; FUCHS, Marie-Christine. *Constitución y economía*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2019, p. 127.

¹⁶⁹ PATIÑO, Néstor Osuna. El modelo económico de la Constitución colombiana y su aplicación judicial. In: BAZÁN, Víctor; FUCHS, Marie-Christine. *Constitución y economía*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2019, p. 133.

por meio da limitação das taxas de juros; decisão esta que ocasionou diversas críticas e reações contrárias de economistas e do mercado financeiro.¹⁷⁰

Com a Reforma Constitucional introduzida por meio do Ato Legislativo 3, de 2011, que acrescentou vários parágrafos ao art. 334, passou-se a estabelecer a sustentabilidade fiscal como critério de orientação das ações estatais, criando-se, inclusive, um incidente de impacto fiscal, conforme trecho a seguir:

Art. 334: [...] O Procurador-Geral da Nação ou um dos Ministros do Governo, uma vez proferida a sentença por qualquer uma das mais altas corporações judiciais, podem requerer a abertura de um incidente de impacto fiscal, cujo procedimento será obrigatório. Serão ouvidas as explicações dos proponentes sobre as consequências da decisão a respeito das finanças públicas, bem como o plano concreto para seu cumprimento e decidir-se-á se procede modular, modificar ou diferir seus efeitos a fim de evitar graves alterações de sustentabilidade fiscal. Em nenhum caso se afetará o núcleo essencial dos direitos fundamentais.¹⁷¹ (tradução nossa)

Tal alteração também foi levada ao Tribunal Constitucional colombiano, uma vez que se alegava o esvaziamento dos direitos sociais, o que poderia trazer impactos negativos à concepção do Estado Social de Direito. A Corte, na Sentença C-132, de 2012, considerou que não haviam sido demonstrados suficientemente os limites constitucionais que se consideravam vulnerados.¹⁷²

Posteriormente, dando sequência à reforma constitucional, fora editada a Lei 1.473, de 2011, trazendo diversas regras fiscais. Da mesma forma, essa lei foi questionada junto ao Tribunal Constitucional, o qual, mais uma vez, considerou que a introdução da sustentabilidade fiscal na Constituição era uma opção legítima.¹⁷³

¹⁷⁰ PATIÑO, Néstor Osuna. El modelo económico de la Constitución colombiana y su aplicación judicial. In: BAZÁN, Víctor; FUCHS, Marie-Christine. *Constitución y economía*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2019, p. 132.

¹⁷¹ No original: Art. 334: [...] *El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales* (COLÔMBIA. *Ato Legislativo 03 de 2011 (1º de julho)*. Declarado CONSTITUCIONAL pelo Tribunal Constitucional por meio das Sentenças C-288 e C-332 de 2012, que estabelece o princípio da sustentabilidade fiscal. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43214>. Acesso em: 9 fev. 2025).

¹⁷² PATIÑO, Néstor Osuna. El modelo económico de la Constitución colombiana y su aplicación judicial. In: BAZÁN, Víctor; FUCHS, Marie-Christine. *Constitución y economía*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2019, p. 135.

¹⁷³ Por intermédio da Sentença C-288 de 2012, a Corte declarou a Lei 1.473, de 2011, constitucional, tendo em vista os seguintes fundamentos: (i) a sustentabilidade fiscal é um mero

A análise dos referidos julgados pode ser corroborada por um estudo empírico realizado por Juan Carlos Rodriguez-Raga, o qual, em linhas gerais, concluiu que, embora o Tribunal Constitucional colombiano seja considerado um órgão que desfruta de notáveis níveis de autonomia, tendo, inclusive, afastado decisões governamentais em contrariedade aos demais Poderes, não se pode olvidar as ameaças públicas de retaliação ao longo do tempo.¹⁷⁴

O autor complementa que, apesar de o Tribunal Constitucional ter resistido às tentativas de alterações que afetassem sua composição ou sua competência, não se pode descartar a hipótese de que as ameaças reais tenham provocado algum impacto nas decisões da Corte, que antecipava potenciais ações de retaliação por parte de outros atores, particularmente o governo, ao decidir sobre um caso. Esse comportamento estratégico pode muito bem explicar por que o tribunal conseguiu evitar a maioria das ameaças ao seu estatuto institucional.¹⁷⁵

De qualquer forma, hoje, com a Constituição de 1991 e a sua posterior Reforma, há que se reconhecer a instituição de um regime de estados de exceção, o qual considera que, mesmo em situações de anormalidade, os Poderes se submetem a limitações, estabelecendo requisitos formais e materiais estreitos quanto à sua configuração.¹⁷⁶

instrumento para se alcançar os fins constitucionais, como a liberdade econômica e a livre iniciativa de empresa; (ii) a sustentabilidade fiscal, como mero critério orientador, não se encontra no mesmo patamar dos demais princípios constitucionais, não havendo, portanto, que se falar em ponderação entre direitos fundamentais e regras fiscais; (iii) não há que se falar em transgressão à separação de Poderes – uma vez que o incidente poderia implicar o afastamento de decisões judiciais –, já que o incidente não altera o conteúdo da decisão judicial, mas sim pode ocasionar alterações em seus efeitos quando comprovadamente restassem demonstrados os prejuízos à sustentabilidade fiscal do Estado, o que, em última instância, afetaria os próprios direitos fundamentais.

¹⁷⁴ A título de exemplo, o autor faz referência a diversas espécies de reação às decisões do Tribunal Constitucional, como: (i) reformas legislativas posteriores às decisões judiciais; (ii) supressão da competência do Tribunal em algumas circunstâncias específicas; e (iii) reforma do sistema judicial (RODRIGUEZ-RAGA, Juan Carlos. *Strategic deference in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006*. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 81).

¹⁷⁵ CHÁVEZ, Rebecca Bill; FERREJOHN, John A.; WEINGAST, Barry R. A theory of the politically independent judiciary: a comparative study of the United States and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 86.

¹⁷⁶ A Constituição colombiana reconhece três hipóteses de estado de exceção: estado de guerra externa (art. 212 do CP), estado de comoção interna (art. 213 do CP) e estado de emergência econômica, social e ecológica (art. 215 do CP), definindo claramente os requisitos formais e materiais de cada um, os quais encontram sua normatização na Lei Estatutária

2.3.4.2 *Argentina*

Chávez, Ferejohne e Weingast, ao analisarem as garantias dos membros da Corte Constitucional argentina, concluíram que a experiência histórica daquele país demonstra uma relação causal entre a fragmentação política e a probabilidade de uma ação judicial independente, isto é, em períodos em que se verifica que o Congresso argentino e o Presidente da República são opositores ideológicos, a Suprema Corte tem demonstrado maior capacidade de agir de forma independente.¹⁷⁷

Contudo, em situações em que a Presidência e o Congresso eram controlados por um partido majoritário homogêneo, o Tribunal tendeu a refletir as preferências dos Poderes Executivo e Legislativo. Os autores observaram que, durante os períodos de governo unificado, presidente e congressistas conseguiram coordenar suas ações, no sentido de se envolverem em práticas informais, como aparelhar os tribunais e remover juízes por motivos políticos. Em compensação, o Judiciário conseguiu restringir os poderes do governo eleito, nas circunstâncias em que os demais Poderes se encontravam mais fragmentados, ou seja, em que não havia a predominância de ideias e ações entre o Executivo e o Legislativo.¹⁷⁸

Além das questões políticas envolvidas, no que tange à autonomia do Poder Judiciário, não podem ser desconsiderados os efeitos ocasionados em circunstâncias de crises emergenciais, incluindo as econômico-financeiras. A título de exemplo, Diana Kapiszewski trata do caso de uma política econômica adotada no início dos anos 2000 pelo governo argentino – conhecida como o *corralito* –, em que sobreveio o congelamento generalizado de contas bancárias, além da conversão forçada de dólares em pesos desvalorizados, como resposta ao combate à hiperinflação verificada após o governo Menem.¹⁷⁹

137 de 1994, pela qual se regula o **estados** de exceção na Colômbia, em que os Poderes, controles e garantias para a proteção dos direitos humanos são claramente regulados durante sua declaração (TOBÓNTOBÓN, Mary Luz; MENDIETA-GONZALEZ, David. Estados de exceção no regime constitucional colombiano. *Revista Opinión Legal*, Universidade de Medellín, v. 16, n. 31, p. 67-88, 2017).

¹⁷⁷ CHÁVEZ, Rebecca Bill; FEREJOHN, John A.; WEINGAST, Barry R. A theory of the politically independent judiciary: a comparative study of the United States and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 220.

¹⁷⁸ CHÁVEZ, Rebecca Bill; FEREJOHN, John A.; WEINGAST, Barry R. A theory of the politically independent judiciary: a comparative study of the United States and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. *Courts in Latin America*. Cambridge/UK: University Press, 2011, p. 230.

¹⁷⁹ KAPISZEWSKI, Diana. *La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina post-Menem*. Traducido por Mariela Belski con la colaboración de María Eugenia Artabe, bajo supervisión de la autora. Berkeley: Universidad de California, Departamento de Ciencias Políticas, 31 mayo 2006.

Em 2003, a Província de San Luis propôs uma ação na Suprema Corte de Justiça da Nação que tinha por objeto a devolução de um depósito bancário que havia sido retido pela instituição financeira, tendo a Corte determinado a devolução da quantia retida à província em dólares, utilizando como fundamentos a violação ao direito de propriedade e que houve uma “resposta irracional e injusta à crise”. Em seguida, houve diversas críticas, inclusive, com conotação política, concentrando-se em uma iniciativa do governo central no sentido de sustentar o *impeachment* da totalidade dos membros da Suprema Corte.¹⁸⁰

Tais reações adversas podem ter influenciado, sobremaneira, o caso seguinte que foi julgado pelo Tribunal Constitucional. Um ano e meio após essa decisão, a Suprema Corte de Justiça foi novamente demandada, agora, por um grupo de investidores, tendo por objeto a devolução dos valores retidos nos fundos de investimento dos quais faziam parte. Dessa vez, o Tribunal considerou constitucional a conversão forçada dos valores do fundo (de dólares para pesos), assim como todas as demais medidas, incluindo o bloqueio de valores, fundamentando sua decisão na necessidade de priorizar o bem comum em detrimento dos interesses individuais e que as medidas econômicas adotadas haviam sido razoáveis, tendo em vista a forte crise econômica enfrentada à época. Segundo a autora, nesse caso específico, “o que aparentemente motivou a Corte a decidir dessa forma foi outro tipo de motivação política: o desejo de facilitar a estabilização econômica, apoiando políticas que pareciam ter melhorado o caos econômico dos anos anteriores”.¹⁸¹

Dando-se um salto de algumas décadas, Roberto Gargarella, ao analisar o Decreto de Necessidade e Urgência 297/2020, apesar de considerar compreensível a adoção de medidas restritivas, alerta para a relativa facilidade para se restringir direitos individuais em situações emergenciais, o que, de forma alguma, pode ser confundido com um salvo-conduto para a adoção de qualquer providência ou a utilização do fundamento emergencial recorrente quando se deseja implantar determinada restrição.¹⁸²

¹⁸⁰ KAPISZEWSKI, Diana. *La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina post-Menem*. Traducido por Mariela Belski con la colaboración de María Eugenia Artabe, bajo supervisión de la autora. Berkeley: Universidad de California, Departamento de Ciencias Políticas, 31 mayo 2006, p. 5.

¹⁸¹ KAPISZEWSKI, Diana. *La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina post-Menem*. Traducido por Mariela Belski con la colaboración de María Eugenia Artabe, bajo supervisión de la autora. Berkeley: Universidad de California, Departamento de Ciencias Políticas, 31 mayo 2006, p. 6.

¹⁸² ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora; COSTA, Nívea Andreza de Oliveira. Las Cortes Constitucionales en América Latina y los derechos fundamentales en el marco de la pandemia: casos paradigmáticos frente al déficit de ciudadanía sanitaria. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 94, p. 138-161, jul./ago. 2020.

Nesse sentido, Víctor Bázan aponta que a Corte Suprema de Justiça da Nação usa – entre outras ferramentas – a interpretação consequencialista e o julgamento de ponderação, visto que as sentenças amparadas por valores, princípios e regras devem ser fiscalizadas por meio da análise dos efeitos que podem causar em suas facetas jurídicas, econômicas, políticas e sociais.¹⁸³

Agustín Tenaglia, em consonância, argui que, diante de regulamentações motivadas em emergências econômicas, o Tribunal Constitucional argentino tem considerado que, quando está em jogo a preservação do Estado e da ordem constitucional, cabe apenas ao Poder Executivo, em substituição ao Legislativo, assumir, exclusivamente, decisões imediatas e eficazes. No entanto, o referido mecanismo tem sido utilizado repetidamente pelos sucessivos governos, o que enseja sérias controvérsias quanto à existência efetiva de um Estado emergencial. Daí a necessidade de a Corte Constitucional estabelecer parâmetros objetivos para conceituar ou enquadrar determinada situação como de emergência econômico-financeira, de modo a se resguardar os direitos e garantias reconhecidos pela Carta Magna.¹⁸⁴

2.3.5 O caso brasileiro

Conforme o já até aqui relatado, as crises promovem efeitos negativos, sejam relacionados à efetividade de direitos fundamentais, sejam relativos à sustentabilidade fiscal do Estado no longo prazo. Causam, ainda, a necessidade de atuação do Poder Judiciário, o qual é visto como uma “tábua de salvação” aos que buscam assegurar direitos ou mesmo minimizar prejuízos sofridos.¹⁸⁵

Os fatores que propiciam a jurisprudência da crise são permeados pela inserção do Poder Judiciário no debate político, que é instado a se manifestar por questões entremeadas de aspectos sociais e econômicos, perpassando a solução no sentido de repartir o ônus da deliberação entre todos ou por meio da utilização da inércia como técnica de modelo decisório, apenas adiando o enfrentamento. Nesse último caso, parece óbvio que a posição de inércia englobaria também as vestes da ineficiência do Poder Judiciário.¹⁸⁶

¹⁸³ BAZÁN, Víctor. *Constitución, economía y derechos fundamentales. El caso argentino*. In: BAZÁN, Víctor; FUCHS, Marie-Christine. *Constitución y economía*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2019, p. 15.

¹⁸⁴ TENAGLIA, Agustín. *El control judicial ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su impacto en el orden constitucional*. Universidad Empresarial. Siglo 21, 2010, p. 97.

¹⁸⁵ MAGALHÃES, Andrea. *Jurisprudência da crise: uma perspectiva pragmática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 9.

¹⁸⁶ BITENCOURT, Najara Loureiro. *As respostas da jurisdição constitucional brasileira em momentos de crise: jurisprudência da crise no Brasil(?)*. 2021. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021, p. 45.

No caso brasileiro, apesar de ainda não existir parâmetros objetivos, legais ou jurisprudenciais que delimitem o que possa ser considerado uma “jurisprudência da crise”, não se pode desconsiderar os períodos de crises econômico-financeiras enfrentados ao longo de diversas décadas. Juntamente com elas, incontáveis planos econômicos foram submetidos a testes de solução para o enfrentamento dos problemas apresentados por nossa economia. Já antecipamos, porém, que as técnicas decisórias do Supremo Tribunal Federal (STF) não diferem substancialmente dos casos estudados neste tópico.¹⁸⁷

Em considerações finais, não podemos olvidar a necessidade, cada vez mais premente, de as constituições conterem dispositivos aptos a enfrentar as crises econômico-financeiras, especialmente em um mundo a cada dia mais globalizado, em que o entrelaçamento das economias dos diversos países causa reflexos em todos eles.

Da mesma forma, é de suma importância que o Poder Judiciário esteja preparado para o enfrentamento das referidas crises, uma vez que é inevitável que os conflitos gerados por ações em combate às situações emergenciais acabem interferindo na esfera jurídica de terceiros, os quais tenderão a se considerar injustiçados. Logo, tanto as constituições como os Tribunais Constitucionais se encontrarão submetidos a constantes pressões em períodos de emergências econômico-financeiras.

Um primeiro passo, em busca de maior segurança jurídica, perpassa a delimitação do que possa ser considerado uma efetiva crise fiscal, de modo que seus elementos sejam preestabelecidos, objetivos e claros. Evita-se, dessa forma, que a situação emergencial seja utilizada de forma recorrente e genérica, quando se deseja implementar novas políticas econômicas. Caso o ordenamento jurídico não disponha dos referidos parâmetros, seria de bom alvitre que o Judiciário criasse uma jurisprudência que estabelecesse as premissas, diretrizes e elementos de uma crise financeira emergencial, até mesmo como estímulo ao Poder Legislativo para incorporar formalmente tais parâmetros à legislação.

O que se verifica, em regra, conforme os exemplos de países analisados ao longo do texto, é que os Tribunais Constitucionais tendem a ratificar as políticas econômicas emergenciais inicialmente; porém, com o agravamento das medidas de austeridade, esses mesmos Tribunais buscam preservar os direitos fundamentais previstos no texto constitucional, o que acarreta a potencial geração de conflitos interinstitucionais.

Fato é que as regras ordinárias, estabelecidas para situações de normalidade, dificilmente vão se adequar a conjunturas de emergências, devendo essas últimas serem detentoras de um arquétipo normativo próprio. Está em jogo o equilíbrio entre os Poderes, o qual pode ser seriamente abalado em situações anômalas de crises fiscais.

¹⁸⁷ As técnicas judiciais utilizadas no controle das políticas econômicas serão destrinchadas no item 4.3.2, no capítulo 4.

Com o estabelecimento de parâmetros formais predefinidos, diminuem-se os riscos de minar as condições que sustentam o Constitucionalismo, tendo em vista que as mudanças constitucionais catalisadas pela crise podem ocasionar o restabelecimento de situações há muito abandonadas pelo ordenamento jurídico, além de aumentar os potenciais conflitos entre Poderes e instituições.

No mesmo sentido, o governo saberia, de antemão, até que ponto as políticas econômicas de enfrentamento de crises poderiam avançar, tendo em vista a imposição de limites claros. Ademais, evitar-se-iam críticas relacionadas ao excesso de comedimento do Judiciário ao não proteger os direitos fundamentais constitucionais ou, ao revés, relativas a um contínuo ativismo judicial que coloque em risco a efetividade das escolhas de políticas econômicas.

2.4 A INSUSTENTABILIDADE FISCAL PROVOCADA PELA RENÚNCIA DE RECEITAS

As renúncias tributárias vêm sendo alvo de constantes preocupações nos mais variados países tendo em vista seu crescimento no decorrer dos anos. Além de volumes vultosos que deixam de ser arrecadados pelo Estado, as renúncias se tornaram um fenômeno permanente nas finanças públicas atuais.

Apesar da crescente importância das exonerações tributárias, há dificuldades quanto ao seu controle e à sua transparência, especialmente em sistemas tributários como o brasileiro. Ainda nos dias de hoje, as renúncias não passam pelo orçamento, o que impede sua reavaliação e sua fiscalização, as quais deveriam ser efetivadas, a cada ano, pelo Poder Legislativo.

O problema engloba, desde a instituição de “benefícios eternos”, os quais não se sujeitam previamente a um prazo de vigência, até a elevação da regressividade de todo o sistema tributário, o que pode ocasionar sérios danos ao princípio da isonomia entre os contribuintes.

Além do mais, a sustentabilidade fiscal não é alcançada apenas, como costuma apontar o senso comum, com a contenção de gastos públicos ou das despesas ordinárias estatais. Um resultado superavitário depende tanto da diminuição dos gastos como do aumento da receita pública ou, ainda, de ambos concomitantemente. Para a obtenção da diminuição dos índices de endividamento, portanto, a receita é tão importante quanto a despesa.

2.4.1 O que são renúncias tributárias?

Como é sabido, os tributos não desempenham apenas função arrecadatória, mas também de estímulo a determinados comportamentos. Essa última, a função extrafiscal, é, em geral, viabilizada por intermédio da supressão ou da redução da carga fiscal. Logo, a presunção legislativa parte da premissa de que a retirada de

parcela da imposição tributária tem o condão de gerar resultados favoráveis ou um estado de coisas idealmente pretendido. Para esse mister, diversos instrumentos legislativos podem ser empregados, como isenção, remissão, anistia, redução de base de cálculo e de alíquota, créditos presumidos etc.; cujo traço comum é servirem como técnica de intervenção na sociedade e na ordem econômica.¹⁸⁸

Considerando tais assertivas, pode-se extrair um primeiro aspecto da renúncia tributária, de viés positivo, a saber: norma de incentivo à conduta que se pretende fomentar. Ocorre que há outro aspecto que não pode ser olvidado, de conformação negativa, que é justamente o custo orçamentário dessa opção legislativa. De fato, a concessão de um incentivo fiscal tende a repercutir negativamente no orçamento público uma vez que implica perda de arrecadação.

Nesse sentido, Celso de Barros Correia Neto faz uma subdivisão didática entre as expressões “incentivos” e “renúncias” fiscais. Para ele, os sinônimos “incentivos”, “benefícios”, “favores”, “alívios”, “estímulos”, “desonerações” e “exonerações” tributárias indicam aspectos positivos do uso do instrumento tributário, enquanto as expressões “renúncia de receita”, “gasto tributário” e “despesa fiscal” apontam aspectos negativos, ou seja, os custos financeiro-orçamentários de sua concessão.¹⁸⁹

Apesar da distinção realizada pelo autor entre “incentivos” e “renúncias”, deve-se salientar que a delimitação conceitual não é pacífica na doutrina, tanto pátria como internacionalmente, o que tem ensejado diferentes enfoques quanto à sua abrangência e quanto à sua metodologia de apuração.

A partir de 1996, a Secretaria da Receita Federal (SRF) passou a considerar como renúncia de receita apenas aquelas situações que se enquadrassem, cumulativamente, nos seguintes critérios:

1. reduzam a arrecadação potencial;
2. aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte; e
3. constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.¹⁹⁰

Malgrado se reconheça o esforço da SRF para oferecer maior consistência conceitual, é indispensável admitir que qualquer tentativa de conceituação poderá envolver algum grau de convenção ou arbítrio.¹⁹¹ Ademais, a escolha dos critérios

¹⁸⁸ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 13.

¹⁸⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 18.

¹⁹⁰ VIOL, Andrea Lemgruber. *Renúncia tributária no Brasil*. Sede da CEPAL em Santiago (Estudios e Investigaciones) 34878, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002, p. 4.

¹⁹¹ VIOL, Andrea Lemgruber. *Renúncia tributária no Brasil*. Sede da CEPAL em Santiago (Estudios e Investigaciones) 34878, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002, p. 4.

de identificação traz reflexos relevantes no que tange ao enquadramento das exonerções como renúncias ou não de tributos.

No âmbito internacional, em 1973, Stanley Surrey, em sua obra *Pathways to Tax Reform*, trouxe percuciente estudo sobre o denominado “gasto tributário” – *tax expenditure* –, por meio do qual demonstrava sua preocupação com a ausência orçamentária dessa espécie de gasto público, ao contrário do que ocorria com os subsídios e as subvenções.¹⁹²

Com o objetivo inicial de obter uma forma de conter gastos públicos que ameaçavam o orçamento norte-americano a partir do fim dos anos 1960, tendo em vista o crescimento dos gastos sociais e das despesas decorrentes da guerra do Vietnã, Stanley Surrey preferia a concentração de esforços na diminuição da renúncia fiscal ao aumento geral da carga tributária. Ainda no prefácio de seu livro, o referido autor, no exercício da função de secretário adjunto de Política Tributária no Departamento do Tesouro, já vinha expondo sua preocupação com as exonerações permitidas no cálculo do Imposto de Renda:

A expressão “gasto tributário” é, na medida da minha compreensão, uma novidade na literatura de reforma tributária. Usei pela primeira vez em um discurso no fim de 1967, quando era secretário adjunto de política tributária no Departamento do Tesouro, no qual apresentei minha compreensão do conceito. O discurso apontou que aquelas disposições do Imposto de Renda federal contendo isenções especiais, exclusões, deduções e outros benefícios fiscais eram realmente métodos de fornecer assistência financeira governamental. Essas provisões especiais não faziam parte da estrutura exigida para o Imposto de Renda em si, mas foram, em vez disso, gastos do governo feitos por intermédio do sistema tributário. Eles eram semelhantes em propósito, portanto, aos gastos diretos listados no orçamento ordinário. Uma vez que eles forneciam sua assistência mediante o caminho da redução de impostos em vez de ajuda direta, eu os chamei de “gastos tributários”. No discurso em que introduzi esse termo, salientei a necessidade de uma contabilidade dessas despesas fiscais uma vez que, naquele momento, nenhum registro do Governo ou de pesquisa privada listou e quantificou essa assistência fornecida pelo sistema tributário.¹⁹³ (tradução nossa)

¹⁹² BURMAN, Leonard E. *Pathways to tax reform revisited*. *Public Finance Review*, v. 41, n. 6, p. 755-790, 2013.

¹⁹³ SURREY, Stanley S. *Pathways to Tax Reform*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 1973. No original: *The phrase, “tax expenditures” is, as far as I know, a new one in the literature of tax reform. I first used it in a speech in late 1967 given while I was Assistant Secretary for Tax Policy in the Treasury Department, in which I introduced my understanding of the concept. The speech pointed out that those provisions of the federal income tax containing special exemptions, exclusions, deductions, and other tax benefits were really methods of providing governmental financial assistance. These special provisions were not part of the structure required for the income tax itself, but were instead Government expenditures*

Em um primeiro momento, portanto, o autor concentra seus estudos na “parte estrutural” do tributo para excluí-la do conceito de gasto tributário. Em seguida, aduz que qualquer exoneração do tributo concedida “fora” de sua estrutura básica seja considerada um gasto do governo, tais quais os gastos diretos listados no orçamento. Sendo assim, os gastos tributários, assim como todos os demais gastos, devem ser contabilizados orçamentariamente, o que não vinha sendo feito até então por nenhum governo.

Verifica-se, por conseguinte, que a delimitação conceitual do que possa ser considerado um gasto tributário, além da dificuldade semântica, inclui, em acréscimo, a demarcação de seus elementos constitutivos. A partir desses últimos, torna-se possível conformar a natureza do gasto tributário com as seguintes características:

1. a renúncia de receitas tributárias;
2. a cambiabilidade da renúncia com as despesas públicas;
3. a diferenciação entre contribuintes em relação a um sistema tributário de referência;
4. os objetivos de alcançar os propósitos da ordem econômica, por intervenção; e
5. uma política pública previamente concebida e sujeita a um planejamento.¹⁹⁴

2.4.2 Classificação dos gastos tributários

Em razão das dificuldades em se estabelecer um estreito delineamento conceitual de gasto tributário, sua classificação passa a alcançar destaque central uma vez que pode ser utilizada para a correta compreensão do instituto. Como ocorre com o conceito, também não há uma congruência de entendimentos no que tange à classificação dos gastos tributários; no entanto, o estabelecimento da classificação desses gastos é de suma importância uma vez que é crucial para se considerar que tipo de exoneração poderá ser enquadrada – ou não – como um efetivo gasto tributário.

Conforme visto no item anterior, Stanley Surrey excluía do conceito de *tax expenditure* os elementos estruturais de um tributo. Indaga-se, por conseguinte, qual o critério para se considerar uma dada exação como integrante da estrutura básica do tributo.

made through the tax system. They were similar in purpose, therefore, to the direct expenditures listed in the regular budget. But since they provided their assistance through the route of tax reduction rather than direct aid, I called them “tax expenditures”. In the speech that introduced this term I stressed the need for an accounting of these tax expenditures, since at that point no Government document or private research study listed and quantified this assistance provided through the tax system.

¹⁹⁴ CASTAGNA, Ricardo Alessandro. *O direito financeiro dos gastos tributários*. São Paulo: Dialética, 2021, p. 114.

Em continuidade ao referido raciocínio, Sérgio André Rocha segrega os benefícios tributários em:

1. fiscais: quando seu fundamento é a adequação da tributação aos princípios e valores constitucionais que informam o sistema tributário nacional;
2. extrafiscais: quando o tributo está sendo utilizado para induzir comportamentos dos sujeitos passivos tributários; e
3. concorrenciais: quando a finalidade dos benefícios é atrair o contribuinte para o território de um país, estado ou município.¹⁹⁵

Logo, os benefícios fiscais se relacionam à capacidade contributiva, a qual concretiza princípios constitucionais. Por um lado, exclusões de renda até determinado valor ou a redução da tributação sobre determinados bens e serviços estão diretamente interligadas aos princípios da isonomia e da seletividade, sendo parte integrante, por conseguinte, da estrutura de cada tributo.

Por outro lado, os benefícios extrafiscais e concorrenciais não encontram fundamento no sistema tributário, mas sim em um fator externo a este, o qual, em regra, legitima um tratamento anti-isonômico.¹⁹⁶

Nesse mesmo sentido, Ricardo Alessandro Castagna defende a ideia de os gastos tributários promoverem uma diferenciação tributária não motivada pela capacidade contributiva, mas por outros objetivos perseguidos pelo Estado, ou seja, a equidade nem sempre fundamentará um gasto tributário.¹⁹⁷

Autores como Josué Alfredo Pellegrini distinguem gastos diretos e gastos tributários. Nos primeiros, há a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto no segundo, também denominado “gasto indireto”,¹⁹⁸ é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de determinado resultado

¹⁹⁵ ROCHA, Sérgio André. A expansão do direito tributário e a excepcionalidade dos benefícios fiscais. *Jota*, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/a-expansao-do-direito-tributario-e-a-excepcionalidade-dos-beneficios-fiscais-11042022>. Acesso em: 1 jun. 2024.

¹⁹⁶ ROCHA, Sérgio André. A expansão do direito tributário e a excepcionalidade dos benefícios fiscais. *Jota*, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/a-expansao-do-direito-tributario-e-a-excepcionalidade-dos-beneficios-fiscais-11042022>. Acesso em: 1 jun. 2024.

¹⁹⁷ CASTAGNA, Ricardo Alessandro. *O direito financeiro dos gastos tributários*. São Paulo: Dialética, 2021, p. 56.

¹⁹⁸ Diversos autores consideram que os gastos indiretos não se restringem aos tributários; mas incluem também os gastos financeiros e creditícios, de acordo com exegese do § 6º do art. 165 da CF/1988. Por todos, ver: DURÃES, Marisa Socorro Dias. Gastos indiretos da União: relevância na gestão da política fiscal, evolução recente e perspectivas de aprimoramento da governança. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Tesouro Nacional, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-79, Edição Especial, 2021.

esperado pelo poder público.¹⁹⁹ O autor considera que os gastos tributários e os gastos diretos são substituíveis entre si, devendo-se preferir a opção que alcance determinada meta com mais eficiência. Entre os objetivos a serem alcançados pelos gastos tributários, ele destaca: os extrafiscais; os econômicos e sociais; e, por último, os programáticos.²⁰⁰

O fato é que, como não existe um conceito ou uma metodologia de mensuração internacionalmente estabelecida – o que dificulta a comparação entre as políticas dos diversos países, além de aumentar o grau de subjetividade associado à definição do que possa ser classificado ou não como gasto tributário –, também não há consenso quanto à sua taxonomia.²⁰¹

Outros autores fazem equivalência do gasto tributário a uma despesa obrigatória, uma vez que “como as despesas obrigatórias, eles [os gastos tributários] são determinados por leis permanentes, que não são revistas ordinariamente pelo Legislativo a cada ano e crescem em resposta a fatores externos”.²⁰² Considerando, por conseguinte, a premissa segundo a qual as renúncias de receitas tributárias equiparam-se às despesas públicas, abre-se caminho para compreender as primeiras como espécies do gênero da subvenção.²⁰³

Como se sabe, as subvenções são reguladas pela Lei 4.320/1964²⁰⁴ e, em linhas gerais, consubstanciam-se em modalidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas e públicas, de caráter social ou econômico, as quais, ao contrário dos gastos tributários, estão sujeitas à prestação de contas e à transparência na sua aplicação.

¹⁹⁹ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014, p. 7 (Texto para Discussão 159).

²⁰⁰ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014, p. 7 (Texto para Discussão 159).

²⁰¹ ALVARENGA, Livia Vilas-Bôas Hacker. *Gastos tributários sociais – como estamos?* Niterói/RJ: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento/CEDE/UFF, abr. 2012 (Texto para Discussão 64).

²⁰² SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2009, p. 204 (Série Temas do Interesse do Legislativo 15).

²⁰³ CASTAGNA, Ricardo Alessandro. *O direito financeiro dos gastos tributários*. São Paulo: Dialética, 2021, p. 107.

²⁰⁴ BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 6 fev. 2025.

Logo, os gastos tributários, apesar de não representarem uma efetiva despesa estatal, são equivalentes a esta porque cumprem o mesmo papel da despesa pública direta. Desse modo, mesmo que os gastos tributários sejam, do ponto de vista das receitas públicas, uma renúncia expressa de recursos prevista na legislação tributária, essas renúncias devem ser consideradas “gastos” para evidenciar que representam o consumo de recursos públicos no seio da atividade financeira do Estado, na qualidade de “subvenções indiretas”.²⁰⁵

2.4.3 Fundamentos das exonerações tributárias

Tradicionalmente, há um corte epistemológico bastante estrito entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário, que se trata do pagamento do tributo, isto é, o Direito Tributário percorre uma sequência de atos jurídicos até basicamente o efetivo pagamento do tributo ou, no máximo, até a extinção da relação jurídica por outro motivo previsto na legislação tributária.²⁰⁶

A partir daí, sai de cena o Direito Tributário e surge o Direito Financeiro. O produto da arrecadação dos tributos é considerado um tema que foge do âmbito do Direito Tributário, em consonância, aliás, com o próprio inc. II do art. 4º do Código Tributário Nacional (CTN).²⁰⁷ Por conseguinte, costuma-se cindir, de forma muito rígida, a arrecadação da norma instituidora do tributo. O problema seria levar essa concepção ao extremo, o que acabaria por criar uma perspectiva acerca do fenômeno tributário absolutamente desconectada dos demais elementos da atividade financeira estatal. Perde-se, por conseguinte, a relação essencial existente entre receitas e despesas, o que resulta na interpretação da lei tributária que desconsidera os seus objetivos ou a destinação dos recursos arrecadados.²⁰⁸

²⁰⁵ CASTAGNA, Ricardo Alessandro. *O direito financeiro dos gastos tributários*. São Paulo: Dialética, 2021, p. 110.

²⁰⁶ O art. 156 do CTN trata das causas de extinção do crédito tributário (BRASIL. *Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2025).

²⁰⁷ Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I – a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II – a *destinação legal do produto da sua arrecadação* (grifos nossos) (BRASIL. *Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2025).

²⁰⁸ AMATUCCI, Andrea; D’AMATI, Nicola. *Historia del derecho de la hacienda pública y del derecho tributario en Italia: el aporte del pensamiento jurídico financiero de la Italia Meridional*. Bogotá: Editorial Temis, 2004, p. 44.

Celso de Barros Correia Neto chama a atenção para o fato de que há, contudo, uma diferença fundamental entre o exame jurídico dos tributos e o das exonerações:

Os parâmetros tradicionais de controle das exações, mormente os que constituem o Direito Tributário, preocupam-se em limitá-las – quanto ao momento, ao montante e à forma – e em proteger o contribuinte da tributação indevida, excessiva ou injusta. E nenhuma dessas preocupações é prioritária quando o que está em questão são renúncias e incentivos fiscais. Em rigor, o problema inverte-se. Os conceitos de incentivo fiscal e renúncia de receita implicam tomar o conceito e o regime dos tributos do seu avesso. Já não importa tanto o excesso, o pagamento indevido ou injusto do tributo; antes o contrário. O problema está em definir os instrumentos e parâmetros de controle da não tributação. Não é simplesmente uma ausência acidental do tributo, mas uma “não tributação” proposital e qualificada pelo resultado, que se apresenta num contexto em que o normal e ordinário é a cobrança do tributo.²⁰⁹

O que se pode extrair dessa visão tradicional é uma relação basicamente de antagonismo entre o Fisco e o contribuinte, ou seja, a ideia de que não existe uma dimensão coletiva na relação tributária, em que a arrecadação seja um elemento meramente externo da obrigação tributária, sem, portanto, integrá-la.

Do ponto de vista coletivo, a renúncia tributária não se trata, decerto, de proteger o contribuinte da tributação exagerada, súbita, injusta ou desproporcional, como é próprio do regramento que vincula a atividade tributária. Importa antes o contrário: defender o erário; coibir privilégios injustificados; evitar o desperdício de recursos públicos; e conter os efeitos sociais, econômicos e orçamentários da concessão de benefícios fiscais.²¹⁰

E, nesse sentido, uma reflexão relevante contemplaria se é correto – ou não – reputar o Direito Tributário completamente alheio aos demais elementos da atividade financeira do Estado. Conforme já bastante assimilado pelo pensamento jurídico, tanto nacional como estrangeiro, o “poder de tributar” engloba a competência para cobrar tributos, mas também a competência para exonerar tributos.²¹¹ Logo, extrai-se dessa assertiva que as exonerações tributárias estão diretamente relacionadas à competência tributária.

Pode-se concluir, portanto, que o mesmo regime jurídico aplicável aos tributos será, da mesma forma, aplicável aos benefícios fiscais uma vez que a competência

²⁰⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 16.

²¹⁰ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 186.

²¹¹ Régis Fernandes de Oliveira dispõe que “o poder de isentar decorre do poder de tributar” e que “o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso” (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 31 e 136).

para cobrar tributos contém a competência para exonerá-los. A única diferença é que as desonerações tributárias operam em um sentido oposto dos tributos, pois desobrigam o pagamento dos próprios tributos.

O escopo do Direito Financeiro é mais amplo que o do Direito Tributário, dado que compreende o gasto público, a gestão financeira e a obtenção de receitas, entre as quais se encontram os tributos. No entanto, o Direito Tributário, em função de sua autonomia, reconhecida, inclusive, na Constituição, acabou se tornando um ramo jurídico específico e apartado do estudo do Direito Financeiro,²¹² o que, a rigor, pode ser perfeitamente questionado já que os tributos se traduzem em uma das espécies de receitas estatais.

Tal separação estanque fica ainda mais evidente quando tratamos das renúncias fiscais, as quais, conforme visão tradicional anteriormente abordada, costumam ser avaliadas sem se considerar a relação tributária. No entanto, uma opção mais acertada seria tratá-las como partes integrantes da disciplina jurídica dos tributos.

Um aspecto da tributação diretamente relacionado ao incentivo tributário seria a extrafiscalidade. A partir da extrafiscalidade, por conseguinte, torna-se possível analisar o tributo além do Direito Tributário.²¹³ Por um lado, em linhas gerais, a extrafiscalidade tem natureza instrumental e considera uma dimensão finalística dos tributos, voltada essencialmente para a intervenção em atividades econômicas (relocação de recursos e indução de condutas dos contribuintes), ainda que permaneça, mesmo que de forma acessória, seu caráter de financiamento do poder público.²¹⁴

Por outro lado, a maioria dos países adotou como modelo um Estado Fiscal, aquele cujas necessidades financeiras são cobertas essencialmente por tributos. A partir dessa perspectiva, José Casalta Nabais traz a noção do dever geral de pagar tributos, que inclui o comprometimento do indivíduo com a comunidade que o

²¹² O inc. I do art. 24 da CF/1988 dispõe que: “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico [...]” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 fev. 2025).

²¹³ Celso de Barros Correia Neto esclarece que a afirmação parte da premissa de que se afasta da opção político-ideológica da neutralidade dos tributos, a qual considera que o tributo, tanto quanto possível, não deve interferir no processo de trocas econômicas. A “neutralidade fiscal” ou “tributária” é, antes, um anseio ou uma diretriz programática de certos sistemas fiscais do que uma condição ínsita à tributação em si. Enquanto princípio jurídico, pode ser caracterizada como um limite ou orientação ao legislador no sentido de que cada medida tributária deve interferir o mínimo possível no equilíbrio econômico, de modo a evitar a produção de reações artificiais (CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 63).

²¹⁴ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 63.

acolhe e a repartição dos custos de instalação, manutenção e aperfeiçoamento do Estado Social e Democrático de Direito.²¹⁵

A obrigação tributária configura, nesse sentido, dever para com a própria comunidade com base nos valores de responsabilidade e de solidariedade manifestados no imperativo da justa repartição dos gastos públicos. Trata-se da interface positiva que se estabelece entre os tributos e os direitos fundamentais, na qual se enxergam as normas tributárias não apenas como limitadas pelos direitos fundamentais, mas também sua fonte de financiamento e, nessa medida, como condicionante de sua concretização.²¹⁶

Em consequência, é necessário reconhecer, na obrigação tributária, também o compromisso com a concretização desses mesmos direitos fundamentais que são financiados pelos tributos. É justamente nesse espaço que se inserem as questões atinentes às finalidades e aos efeitos das exações.

Constituindo-se a extrafiscalidade um fundamento para as exonerações tributárias, já que o ente tributante justifica a instituição de um benefício, seja para desenvolver uma determinada atividade, seja para beneficiar contribuintes determinados, não se pode desconsiderar suas consequências. Uma delas é o fato de que o ônus da diminuição da carga tributária provocada pelo benefício, muito provavelmente, acarretará o aumento da tributação para os demais contribuintes ou, caso o poder público opte por não haver essa compensação, o benefício tributário impactará diretamente na diminuição de políticas públicas disponibilizadas à sociedade.

Nesse sentido, devemos pensar os limites da extrafiscalidade não somente como uma proteção ao contribuinte, mas, de igual modo, questionarmos se não foram instituídos benefícios inadequados ou exagerados, em desatendimento ao princípio da proporcionalidade, considerando-se, em especial, se houve a devida adequação entre meio e finalidade, além da observância à proibição do excesso.²¹⁷

Afinal, por que alguns contribuintes merecem receber um tratamento mais favorecido que outros? Da mesma forma, podemos questionar o porquê de algumas atividades econômicas serem merecedoras de um tratamento privilegiado em detrimento de outras. Para se afastar o dever geral de pagar tributos, o benefício tributário deve estar em consonância com os valores previstos na Constituição, sob pena de serem considerados ilegítimos. No fim das contas, com o benefício, gera-se um ônus

²¹⁵ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Portugal: Almedina, 2004, p. 630.

²¹⁶ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade privada: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 31.

²¹⁷ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 98.

para os demais contribuintes ou para a sociedade como um todo. Ademais, os gastos tributários ocasionam outros riscos relevantes, analisados no próximo item.

2.4.4 Riscos ocasionados pelos gastos indiretos

Tendo em vista o contínuo e acentuado crescimento do volume dos gastos tributários ao longo dos anos,²¹⁸ não se pode olvidar a relevância desse fenômeno que se tornou perene em quase todos os ordenamentos do mundo.²¹⁹ É cada vez mais necessário, portanto, que as atenções se voltem ao estudo e à devida compreensão desse instituto uma vez que são recursos significativos que deixam de entrar nos cofres públicos.

As consequências e efeitos provocados pela concessão de incentivos tributários podem implicar severos desequilíbrios nos arcabouços fático e jurídico. Josué Alfredo Pellegrini enumera alguns desses riscos. Inicialmente, o autor destaca a relativa facilidade de introdução de novos gastos tributários ou a ampliação dos já existentes no ordenamento jurídico. Por conseguinte, “se os gastos, uma vez no sistema, vigoram por prazo indeterminado, o total de gastos se expande continuamente”.²²⁰ Outra assimetria apontada pelo autor se refere ao menor controle a que estão submetidos os gastos tributários comparativamente aos gastos diretos já que os primeiros estão sujeitos a menos transparência tendo em vista que não perpassam o orçamento. Conforme suas próprias palavras:

²¹⁸ A título de exemplo, Élica Graziane Pinto faz remissão aos seguintes valores: “para que tenhamos a dimensão das cifras envolvidas e do custo de oportunidade para a Fazenda Pública (um verdadeiro conflito distributivo a ser elucidado em tempos de necessário reequilíbrio nas contas públicas), somente em 2017 foram ‘gastos’ com tais incentivos fiscais mais de R\$ 400 bilhões. Ou seja, uma ordem de grandeza superior aos pisos constitucionais em saúde e educação. A isso se soma a reiteração de programas de refinanciamento de débitos tributários para sonegadores contumazes (mais de 30 edições de ‘Refis’ nos últimos 18 anos). Segundo o próprio ministro Henrique Meirelles, ‘é importante que o projeto [de novo refinanciamento] não seja tão generoso que incentive empresas a não pagar imposto. Porque passa a ser mais negócio não pagar, premiando, portanto, o mau pagador. Esse projeto como está pode não atender às necessidades do País’” (PINTO, Élica Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal? *Consultor Jurídico*, 30 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>. Acesso em: 2 jun. 2024).

²¹⁹ Vide a preocupação de Stanley Surrey, já na década de 1970, no que tange aos gastos tributários nos EUA.

²²⁰ O autor exemplifica as causas do fenômeno, como: (i) durante o processo legislativo, as propostas de novos gastos tributários são analisadas isoladamente e sem conexão com o orçamento; (ii) frequentemente, o novo gasto tributário não requer a criação de estrutura, pois aproveita a já existente da administração tributária; e (iii) as facilidades existentes estimulam a demanda de gastos tributário por parte de grupos de interesse (PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014, p. 9 (Texto para Discussão 159).

Normalmente, as informações sobre esses gastos são restritas e os controles, tênues. Em especial, os benefícios concedidos não estão sujeitos a prazo de validade, revalidação ou avaliação periódica. Esses dois últimos mecanismos oferecem a oportunidade de revisar o gasto tributário e, eventualmente, revogá-lo quando não apresenta bons resultados. Os gastos tributários também não se submetem à tramitação anual do orçamento, ocasião favorável ao acesso a informações e à realização de avaliações, ainda que a ocasião seja, muitas vezes, pouco aproveitada para rever os gastos diretos.²²¹

Eber Zoehler Santa Helena alerta que “as transferências diretas têm que ser anualmente revalidadas a cada novo orçamento, ao passo que os incentivos fiscais são concedidos uma única vez e não necessitam de registro anual nos orçamentos”.²²² Logo, torna-se muito mais cômodo ao poder público conceder incentivos fiscais, malgrado a necessidade vital de haver transparência em todos os atos no setor público.

Em face de sua propensão à expansão, os gastos tributários podem elevar a regressividade do sistema tributário, em especial quando associados aos impostos sobre a renda ou sobre o patrimônio, pois, nesses casos, beneficiam a parcela minoritária da população com renda mais alta, que é a que paga esses impostos.²²³ Da mesma forma, esses gastos tendem a aumentar a complexidade da estruturação tributária, uma vez que expandem os custos do cumprimento das obrigações tributárias e elevam os riscos de evasão e elisão fiscais.²²⁴

Em acréscimo, uma assimetria em especial pode ocasionar efeitos de extrema gravidade, que é justamente a ameaça ao equilíbrio das contas públicas, em virtude da aptidão das exonerações para ensejar potencial diminuição de receitas, o que, invariavelmente, afetará a sustentabilidade das contas públicas, com impactos nos índices de endividamento.

Marisa Socorro Dias Durães destaca, ainda, a possibilidade de fuga das vinculações constitucionais quando se opta pelos gastos indiretos em vez dos diretos.

²²¹ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014, p. 10 (Texto para Discussão 159).

²²² SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2009, p. 201 (Série Temas do Interesse do Legislativo 15).

²²³ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014, p. 11 (Texto para Discussão 159).

²²⁴ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014, p. 11 (Texto para Discussão 159).

Esses últimos estão sujeitos a um significativo rol de vinculações constitucionais e legais a finalidades específicas com vistas ao atendimento das inúmeras prioridades de políticas públicas, o que não ocorre com os gastos tributários, os quais, ao deixarem de entrar no caixa do Estado, não podem ser direcionados a despesas previamente planejadas.²²⁵

A sujeição atual do regime das renúncias tributárias a uma baixa transparência e a um controle ineficaz tem ocasionado, ano após ano, perda significativa de recursos públicos, o que, além de provocar sérias assimetrias nos direitos dos contribuintes quanto à não concretização de um sistema tributário efetivamente isonômico, também contribui para uma situação de continuada insustentabilidade fiscal do Estado.

Tal conjuntura, por um lado, produz uma generalizada prestação insuficiente de serviços ou de políticas públicas à disposição da sociedade. Por outro lado, os critérios de escolha dos contribuintes ou das atividades que serão contemplados com os respectivos benefícios permanecem em dissonância com o princípio da transparência a que se submetem todas os demais gastos estatais.

Fato é que todas essas assimetrias indicam a necessidade, cada vez mais premente, da definição de um arcabouço normativo que regule de forma ampla os gastos indiretos no Brasil, de modo que se possa conceder-lhes maior transparência e controle social.

De igual modo, os órgãos de controle passariam a contar com instrumentos mais efetivos de fiscalização. Hoje, no que tange aos gastos diretos, há um sistema normativo bastante robusto que, entre outras medidas, estabelece regras restritivas à criação de despesas contínuas que instituem metas de resultados entre despesas e receitas, de modo a impor limites a despesas correntes e ao endividamento público que condicionam a realização de operações de crédito etc.

Todavia, diante da ausência de normas específicas que condicionem a criação e a prorrogação de benefícios fiscais, há mais dificuldade para que os órgãos de controle exerçam uma fiscalização efetiva e eficiente quanto a esses gastos, o que tem contribuído, decisivamente, para seu crescimento contínuo e acentuado ao longo dos últimos anos.

²²⁵ DURÃES, Marisa Socorro Dias. Gastos indiretos da União: relevância na gestão da política fiscal, evolução recente e perspectivas de aprimoramento da governança. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Tesouro Nacional, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-79, Edição Especial, 2021, p. 40.