

## A CRISE FISCAL E CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS: A POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO

**Luiz Eduardo Rodrigues Fonseca<sup>1</sup>**  
**Otacílio dos Santos Silveira Neto<sup>2</sup>**

### RESUMO

O presente trabalho propõe investigar a natureza da crise fiscal pela qual o Brasil vem passando e como ela atrasa a consecução dos objetivos fundamentais da República, sobretudo o de desenvolvimento nacional, disposto no art. 3º, II, da Constituição Federal de 1988. Analisa-se ainda a política de ajuste fiscal adotada pelo Governo Federal a partir do ano de 2016, fundamentada na imposição de um limite de crescimento da despesa primária e instituição de diversas reformas estruturais de cunho fiscal e microeconômico, bem como os seus efeitos no programa constitucional e Estado de Bem-Estar Social. Concluiu-se que o Novo Regime Fiscal demonstra um saldo positivo para o

---

1 Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: rodriguesedu123@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Adjunto do curso de Direito da UFRN. Mestre em Ciências Jurídicas pelas Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Doutor em Direito pela Universidade de Zaragoza – Espanha.

ajuste das finanças públicas, no entanto, deve ser seguido por uma série de reformas estruturais para o efetivo retorno da estabilidade fiscal e o desenvolvimento econômico do país.

**Palavras-chave:** Crise Fiscal. Novo Regime Fiscal. Desenvolvimento. Despesa Pública. Direito Financeiro. Finanças Públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

A leitura do texto constitucional indica o forte papel do Estado brasileiro no desenvolvimento social e econômico do país, bem como na correção de desigualdades sociais e regionais. Para tanto, a República Federativa do Brasil deve dispor de instituições sólidas e políticas públicas para efetivar o seu programa constitucional e, para que haja a manutenção de todo esse complexo de ações positivas estatais, é necessário estabilidade fiscal, um dos principais objetivos das normas constitucionais e infraconstitucionais que regem o Direito Financeiro.

Assim, sob o império da Constituição de 1988, o Brasil passou por mudanças significativas em seu arranjo institucional que deram mais transparência e responsabilidade para com as finanças públicas. Contudo, de forma contrária à expectativa de sustentabilidade fiscal em longo prazo, a economia brasileira vem passando por um agudo processo de deterioração fiscal que compromete a consumação dos objetivos fundamentais da República, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e à correção de desigualdades sociais e regionais.

Com base nessa deterioração fiscal, o Governo Federal aprovou em 2016 a Emenda Constitucional nº 95, que institui o Novo Regime

Fiscal (NRF), na tentativa de conter o crescimento da despesa primária e trazer segurança aos investidores e demais agentes econômicos.

Assim, este trabalho se propõe a fazer uma revisão bibliográfica e uma leitura de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para investigar qual a natureza da recente crise fiscal, como ela atrasa a consecução do objetivo constitucional do desenvolvimento nacional (art. 3º, II) e como o Novo Regime Fiscal, fundamental para a política de ajuste fiscal adotada a partir de 2016, encontra-se como possível ferramenta para a solução dos problemas fiscais.

Desse modo, subdivide-se em quatro seções principais: de início, busca-se compreender a disciplina constitucional da despesa pública e o seu papel instrumental na efetivação do desenvolvimento socioeconômico; em seguida, investiga-se, através de bibliografia econômica e jurídica, qual a natureza e as causas da recente crise fiscal que levou à adoção de uma política de ajuste fiscal a partir do ano de 2015, aprofundada após 2016; em terceiro lugar, elucida-se o contexto no qual o Novo Regime Fiscal foi instituído e sua lógica própria, bem como se discute a sua real efetividade e como políticas de austeridade fiscal podem afetar os serviços públicos e a garantia dos direitos fundamentais; por último, apresentam-se as principais conclusões.

## **2. A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA DESPESA PÚBLICA E O OBJETIVO FUNDAMENTAL DE DESENVOLVIMENTO**

A Constituição Federal de 1988 pretendeu operar uma profunda mudança na concepção intervencionista da ordem constitucional anterior ao estabelecer diretrizes para um regime econômico mais livre, consagrando, em seus arts. 1º, IV, e 170, a livre-iniciativa como um de seus fundamentos, de maneira a retirar do Estado a responsabilidade de gerência direta de setores econômicos (TAVARES, 2011, p. 118). O posicionamento capitalista da Constituição, no entanto, não significa ausência de intervenção econômica por parte do Estado, sendo a

ação deste, do ponto de vista constitucional, indispensável para o desenvolvimento econômico (TAVARES, 2011, p. 120)<sup>2</sup>, vide o art. 174 da Lei Maior:

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

Além disso, a Constituição institui, conforme o art. 3º, II, o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República brasileira, guiando a ação do Estado na efetivação dessa norma constitucional. Tal desenvolvimento não se confunde com o crescimento econômico<sup>3</sup>, uma vez que o desenvolvimento é mais

---

2 Assim, já consolidado no STF: “Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus arts. 1º, 3º e 170.” (ADI 1.950, rel. min. Eros Grau, j. 3-11-2005, P, DJ de 2-6-2006); “O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor” (RE 349.686, rel. min. Ellen Gracie, j. 14-6-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005.] = AI 636.883 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-2-2011, 1ª T, DJE de 1º-3-2011);

3 O crescimento econômico, inclusive, pode entrar em conflito com a concepção de desenvolvimento como, por exemplo, no que diz respeito ao desenvolvimento social e sustentável, que tem por necessidade a preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225). Assim, conforme jurisprudência do STF: “A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente” (ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006); “O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da CF, assecutorário de um tipo de ‘desenvolvimento nacional’ tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena” (Pet 3.388,

abrangente e qualitativo, levando em conta variáveis sociais, culturais e políticas, sendo um processo sustentável de longo prazo que pode ser induzido por políticas públicas e programas governamentais na esfera social, política e econômica (RISTER, 2007, p. 13).

O crescimento econômico, por sua vez, tem o seu caráter quantitativo e geralmente é mensurado por índices que levam em conta apenas variáveis monetárias e numéricas, tais como o Produto Interno Bruto (PIB); podendo ser fruto de um surto econômico e de fatores exógenos às instituições nacionais, deve ser compreendido como uma faceta da noção de desenvolvimento (RISTER, 2007, p. 1-2). Por isso, ainda que o desenvolvimento surja na ordem constitucional através das normas que dizem respeito à ordem econômica, ali não se exaure, “já que o desenvolvimento há de ser buscado em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras” (TAVARES, 2011, p. 132).

A despesa pública se encontra, nesse contexto, como o conjunto de gastos realizados pelo Estado em seu funcionamento, utilizados de modo instrumental para a efetivação dos objetivos constitucionais (ABRAHAM, 2011, p. 150). Assim, Abraham observa:

ao tratar de despesas públicas estaremos nos referindo a todas as espécies de gastos que o Estado realiza em bens e serviços, tanto os necessários ao atendimento das necessidades públicas básicas, quanto aqueles vinculados à realização das políticas públicas de desenvolvimento social e econômico. (2011, p. 151).

Desse modo, pode-se dizer que existem três características distintivas da despesa pública: a política, a econômica e a jurídica. A despesa pública, nesse sentido, trata-se de “recursos financeiros estatais (econômica), destinados a satisfazer e atender às necessidades coletivas identificadas pelo respectivo governo (política), cuja aplicação deverá ser

devidamente autorizada pela lei orçamentária (jurídica)” (ABRAHAM, 2011, p. 151).

O caráter político é consenso na doutrina tradicional, sendo reforçado pelo art. 165 da Constituição Federal, que atribui privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de elaborar as leis orçamentárias<sup>4</sup>; o caráter econômico, por sua vez, advém de sua própria característica principal, isto é, os recursos financeiros, uma vez que a despesa pública é nada mais do que a alocação de recursos arrecadados pelo Estado e utilizados em seu funcionamento (ABRAHAM, 2011, p. 152).

O viés jurídico da despesa pública decorre do fato de que toda despesa deve estar prevista em lei orçamentária, não podendo ser realizada de forma livre pela Administração Pública. Ao contrário, como coloca Marcus Abraham (2011, p. 152), “deve corresponder a previsão na lei orçamentária, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, seguindo, principalmente, as diretrizes constitucionais”.

É no contexto jurídico da despesa que a Constituição estabelece a “constituição econômica” e a “constituição financeira” - a primeira estabelece a ordem econômica de livres trocas de mercado, enquanto a segunda estabelece as diretrizes pelas quais deverão se pautar a atividade financeira de todos os entes federados. Nesse viés, há um completeude: ao passo que a Constituição estabelece os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo Poder Público, também estabelece as etapas das atividades a serem desenvolvidas para alcançá-los (MENDES, 2018, p. 1568).

Assim, a própria Constituição estabelece despesas obrigatórias e objetivos fundamentais nos quais o Poder Executivo deve se pautar na elaboração do Orçamento. Marcus Abraham salienta que, uma vez que

---

4 Nesse sentido, diz o STF: “Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais” (ADI 1.759 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 12º-3-1998, P, DJ de 6-4-2001).

a Constituição Federal define expressamente os objetivos fundamentais da República (art. 3º), “a atuação dos governos federal, estaduais e municipais se deve pautar pela realização e cumprimento de tais intentos, razão da sua existência” (2011, p. 158).

Esse caráter “impositivo” dos gastos governamentais diminui significativamente o poder discricionário dos governos, sendo cada vez mais priorizados não pela deliberação política, mas pelos comandos normativos do ordenamento jurídico, especialmente os de natureza constitucional, uma vez observado o caráter social e dirigente de nossa Constituição (ABRAHAM, 2011, p. 153).

Tal caráter programático e “dirigente” é típico das constituições econômicas modernas, que “não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos” (BERCOVICI, 2010, p. 397). Assim, o art. 3º da Constituição Federal se torna um instrumento normativo que transforma fins sociais e econômicos em jurídicos, “atuando como linha de desenvolvimento e de interpretação teleológica de todo o ordenamento constitucional” (BERCOVICI, 2010, p. 402).

### **3. A CRISE FISCAL: A INSUSTENTABILIDADE DA DESPESA PÚBLICA E O PROGRAMA CONSTITUCIONAL**

Em que pese o sólido arranjo institucional, constitucional ou infraconstitucional da estrutura financeira do Estado brasileiro, é possível observar que, na última década, a economia brasileira vem passando por uma grave deterioração fiscal, com uma dívida pública bruta atingindo um patamar histórico de 74% do PIB ao final de 2017 e com um recuo do resultado fiscal de um *superávit* primário de 2,2% em 2012 para *déficits*

primários de 2,5% e 1,7% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente (MESQUITA & SCHNEIDER, 2018, p. 51).

Segundo Giambiagi e Schwartsman (2014, p. 57), a despesa primária brasileira subiu de um patamar de 14% do PIB em 1991 para 23% em 2013. Mesquita e Schneider (2018, p. 51) demonstram que o gasto primário do Governo Federal se “expandiu 5,5 p.p. do PIB entre 1997 e 2016, crescendo, em média, 6% ao ano acima da inflação”.

A evolução da Dívida Pública é fundamental no que diz respeito à estrutura fiscal e à política econômica, uma vez que o crescimento da dívida pública, quando insustentável, compromete orçamentos futuros e encarga desproporcionalmente as futuras gerações, ferindo, inclusive, o princípio do Direito Financeiro da equidade entre gerações<sup>5</sup>. Essa trajetória explosiva da dívida a partir de 2014 pode ser explicada pelo crescimento insustentável da despesa pública (PASTORE, 2016, n. p.), de modo que a queda da receita pública ocasionada pela recente recessão econômica apenas acelerou a deterioração fiscal.

Partindo disso, não é incomum encontrar alegações de que o caráter social da Constituição seria não apenas a causa da deterioração fiscal mas também o grande obstáculo para uma agenda reformista; entretanto, os que elegem a Constituição Federal como obstáculo à recuperação fiscal parecem não notar que, sob sua vigência, o país promoveu profundas reformas fiscais e monetárias, experimentando longos períodos de estabilidade fiscal e econômica (AFONSO *et al.*, 2016, n. p.).

Além disso, seguindo a tendência internacional, além de ser influenciado por normas financeiras dos Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Comunidade Econômica Europeia e organismos

---

5 Nas palavras de Ricardo Lobo Torres (2011, p. 105): “A equidade entre gerações significa que os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devem sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que deles se beneficia arcar com o ônus respectivo”.

internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), o Brasil foi capaz de alterar o regime fiscal com a adoção de uma legislação de responsabilidade e transparência fiscal<sup>6</sup>, consolidando a política de estabilização fiscal da década de 1990 (ABRAHAM, 2011, p. 272).

Fato é que antes, durante e depois da implantação do Plano Real ocorreram também importantes reformas estruturais no âmbito fiscal, tais como a renegociação das dívidas dos governos estaduais e municipais, a redução dos bancos estaduais e desvinculação de receitas tributárias; além de reformas na “economia real” como abertura comercial, abertura de setores anteriormente monopolizados pelo Estado à participação do capital privado e privatizações de setores da economia, aumentando a eficiência (PORTUGAL, 2016, n.p).

Ademais, até mesmo o caráter social da Constituição Federal acaba por ter sua eficácia limitada pelo desajuste das contas públicas e qualidade da despesa. Isso porque a estrutura fiscal também é relevante no que diz respeito à tributação e eficiência dos gastos públicos, principalmente em seus impactos nos mais pobres<sup>7</sup> (GIAMBIAGI & SCHWARTSMAN, 2014, p. 50).

Assim, temos que, enquanto a despesa primária subiu de 14% em 1991 para 23% em 2013, como exposto por Giambiagi e Schwartzman (2014, p. 57), o investimento público do governo federal se manteve em mesma proporção no mesmo período - cerca de 1% do PIB. Nesse sentido, princípios gerais do Direito Financeiro aos quais o Estado deve se vincular e objetivos fundamentais - tais como a

---

6 A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

7 No que diz respeito ao Brasil e sua eficiência de gasto público, o documento “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, do Banco Mundial (2017), constata que o Governo Federal brasileiro gasta mais do que pode e gasta mal, sendo, inclusive, uma das grandes causas da desigualdade de renda brasileira.

redução de desigualdades sociais e regionais - acabam sendo limitados pela estrutura fiscal em desajuste, estando esse desajuste no âmbito de equilíbrio orçamentário ou no âmbito da equidade da aplicação dos recursos públicos.

No que pese a necessidade de se elevar a despesa pública para financiar um Estado de Bem-Estar, o caráter social da Constituição pouco tem a ver com o desequilíbrio fiscal dos últimos anos, tendo o mesmo arcabouço institucional permitido comportamentos fiscais distintos e trazendo inúmeros avanços em matéria financeira, seja na elaboração, execução e controle do orçamento público (AFONSO *et al.*, 2016, n. p).

#### **4. O NOVO REGIME FISCAL, AJUSTE FISCAL E PROGRAMA CONSTITUCIONAL**

##### **4.1 A emenda constitucional nº 95 no contexto de crise fiscal**

Como abordado no tópico anterior, a continuidade de uma política fiscal insustentável levou a um desequilíbrio fiscal a partir de um crescimento descontrolado das despesas primárias, sucessivos *déficits* orçamentários e pressão sobre o aumento da dívida pública. Contudo, a atual crise fiscal, de modo contrário ao que ocorreu no passado, não é uma crise que se possa resolver apenas com cortes de alguns gastos, mas com uma estratégia de ajuste fiscal mais severa e estrutural (PASTORE, 2016, n. p.).

Nesse sentido, é necessária uma estratégia de contenção de gastos, com reformas estruturais do lado fiscal e correções na política econômica, de modo a diminuir o volume de gastos públicos em relação ao PIB. Affonso Pastore (2016, p. n.) demonstra que, com a ausência dessas reformas estruturais, a existência de *superávits* primários no futuro

só poderá se dar através de um aumento da carga tributária, o que é bastante prejudicial ao crescimento econômico.

Com base nessa constatação, o Governo Federal aprovou em 2016 a Emenda Constitucional nº 95, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF). O NRF se caracteriza, principalmente, pela imposição de um limite de crescimento da despesa primário do Governo Federal. Põe-se, conforme o disposto nos arts. 106 e 107, § 1º, II do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), limites individualizados para o crescimento dos gastos primários dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ao índice de inflação oficial do Governo medido no ano fiscal imediatamente anterior por, no mínimo, dez anos.

Com o objetivo de reforçar sua força vinculante, o NRF prevê ainda sanções no caso do descumprimento dos limites individuais dispostos no art. 107, § 1º, II, ADCT. As sanções se encontram no art. 109, I a VIII do ADCT, na forma de vedações no que diz respeito à criação de cargos, auxílios, realização de concurso público etc. As vedações constantes nos incisos do art. 109 buscam conter o crescimento das despesas obrigatórias, apontadas como principais responsáveis pela elevação dos gastos primários. As vedações dos incisos devem ser observadas pelo Poder ou órgão descumpridor até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, conforme disposto no *caput* do art. 109 do ADCT.

Em que pese a necessidade de se realizar um amplo e profundo ajuste fiscal e a necessária instituição de um corpo normativo para o controle da despesa pública, o NRF sofreu inúmeras críticas e até mesmo acusações de inconstitucionalidade<sup>8</sup>. De um lado, os defensores

---

8 Para saber mais, vide as ADI's 5680, 5658 e 5633 do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e outros, respectivamente. Ocorre, no entanto, que não é o escopo deste trabalho discutir a constitucionalidade do Novo Regime Fiscal, mas, sim, o seu impacto na busca pelo reequilíbrio fiscal brasileiro e, por conseguinte, na efetivação

da adoção do NRF argumentaram que o teto de gastos estabelecido poderia dar sustentabilidade ao crescimento dos gastos públicos e da Dívida Pública; de outro, os contrários ao NRF alegavam que o teto de gastos levaria à falência dos serviços públicos prestados à população.

Porém, numa análise mais acurada dos dispositivos do ADCT incluídos pela Emenda Constitucional nº 95, é possível inferir que as duas argumentações superestimam o impacto geral do teto constitucional. Isso por que o teto de gasto fixado não é tão rígido e possui algumas cláusulas de abertura para gastos acima do limite (BITENCOURT & SILVA, 2017, p. 7-8). Além disso, dado o elevado grau de rigidez do orçamento público federal, o cumprimento do teto de gastos sem um conjunto de reformas fiscais adicionais se torna desafiador, de modo que o cumprimento do teto não é a única solução possível para se atingir o equilíbrio fiscal (MESQUITA e SCHNEIDER, 2018, p. 52).

A todo modo, o impacto de um ajuste fiscal estrutural no Estado brasileiro pode ser gigantesco para o desempenho econômico em médio e longo prazo. Conforme simulações de Cavalcanti e Souza Jr. (2018, p. 152), o crescimento econômico do país pode receber um impulso visivelmente positivo caso a situação fiscal, uma vez ajustada, possa conter o crescimento explosivo da dívida pública e manutenção da estabilidade macroeconômica. No entanto, o equilíbrio orçamentário e a estabilidade fiscal não são condições suficientes para a promoção do crescimento econômico e desenvolvimento nacional, sendo necessário, também, um conjunto de medidas no âmbito da microeconomia, voltadas ao aumento da produtividade e do investimento (CAVALCANTI & SOUZA JR., 2018, p. 154)<sup>9</sup>.

Além disso, até mesmo olhando apenas do ponto de vista fiscal, o NRF não é suficiente para a sustentabilidade das finanças públicas,

---

dos objetivos constitucionais.

9 O autor aponta como principais reformas microeconômicas o melhoramento do aparato regulatório para investimentos em infraestrutura, a reforma tributária,

como já disposto anteriormente. Ainda existe uma urgente necessidade de realização de reformas fiscais adicionais para o cumprimento efetivo do teto constitucional no decorrer dos próximos anos, sobretudo reformas no âmbito das despesas obrigatórias do Governo Federal, tais como as reformas no âmbito administrativo e previdenciário (MESQUITA & SCHNEIDER, 2018, p. 52; CAVALCANTI & SOUZA JR., 2018, p. 152).

#### **4.2 A austeridade fiscal em contraposição ao estado social: uma falsa dicotomia**

Embora a realidade econômica imponha a necessidade de um ajuste fiscal estrutural para a efetivação das políticas públicas, existe uma preocupação legítima entre diversos pesquisadores no que diz respeito a possíveis consequências negativas do Novo Regime Fiscal sobre os direitos fundamentais, principalmente os direitos sociais, muitas vezes intitulados como direitos fundamentais de segunda geração ou direitos prestacionais materiais. Em verdade, a preocupação se estende para além do regime fiscal adotado pelo Brasil a partir de 2016, alcançando políticas de austeridade fiscal como um todo.

É uma preocupação digna, uma vez que todo o avanço que o direito moderno, sobretudo o constitucional, apresenta hoje é resultado “da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana” (BRANCO, 2018, p. 135). Contudo, a proteção constitucional da dignidade da pessoa humana e

---

reformas no âmbito regulatório do mercado financeiro, investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e maior abertura comercial (CAVALCANTI & SOUZA JR., 2018, p. 156).

dos direitos fundamentais não está, de forma alguma, em contraposição à sustentabilidade fiscal e medidas de austeridade.

Em primeiro lugar, deve-se entender que a ordem constitucional pós-1988 tem um cuidado especial em regular a atividade financeira do Estado, tendo uma nítida preocupação com o controle do endividamento público e equilíbrio fiscal em diversos dispositivos constitucionais e também infraconstitucionais (MENDES, 2018, p. 1585)<sup>10</sup>. Somado a isso, toda a atividade financeira do Estado deve ser regida conforme princípios gerais do Direito Financeiro, tais como o princípio do desenvolvimento econômico, da equidade entre gerações, do equilíbrio orçamentário e da responsabilidade fiscal (TORRES, 2011, p. 90).

Desse modo, a República Federativa do Brasil se vincula a buscar o desenvolvimento nacional disposto no art. 3º, II da Constituição; igualmente, não pode permitir que as futuras gerações contraiam dívidas impagáveis devido ao endividamento insustentável das antecessoras ou permitir sucessivos *déficits* públicos indefinidamente (TORRES, 2011, p. 105). Nesse sentido, a própria Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criada para a regulamentação de dispositivos da Constituição Federal que demandavam lei complementar no âmbito financeiro (ABRAHAM, 2011, p. 172)<sup>11</sup>.

Dessa maneira, o equilíbrio financeiro é um objetivo a ser perseguido pelo Estado e não se encontra em contraposição aos direitos

---

10 No que diz respeito aos dispositivos constitucionais, tem-se, por exemplo, o art. 167, III, que disciplina que é vedada “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”; quanto aos dispositivos infraconstitucionais, o melhor exemplo é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, surgindo já no art. 1º, § 1º. E alvo de destaque dos arts. 29 a 40 da referida Lei.

11 Observa o autor: “Três normas constitucionais do texto original da redação de 1988 – arts. 163, 165 e 169 – exigiam regulamentação através de uma lei complementar. O art. 163 da Constituição Federal determina que a Lei Complementar disponha sobre:

fundamentais. Ao contrário, a atividade financeira pública tem um caráter instrumental e se destina a “prover o Estado com recursos financeiros suficientes para atender às necessidades públicas” (ABRAHAM, 2011, p. 19).

Assim, a preservação de um ambiente fiscal saudável e sustentável é, inclusive, mais benéfica para a efetiva proteção dos direitos sociais. Isso porque os direitos sociais são direitos dependentes de uma dada situação econômica favorável à sua efetivação, uma vez que a escassez de recursos econômicos implica a necessidade de que o Estado faça uma escolha de prioridades (BRANCO, 2018, p. 162). Nesse sentido, os direitos sociais

notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, de acordo com as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que esses direitos estão submetidos à *reserva do possível*. São traduzidos em medidas práticas tanto quanto permitam

---

I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; V – fiscalização das instituições financeiras; VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. Já o inciso II do § 9o do art. 165 da Constituição prevê que cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos. Finalmente, o art. 169 da Carta Magna demandava a fixação de limites para a realização de despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar” (ABRAHAM, 2011, p. 172).

as disponibilidades materiais do Estado. (BRANCO, 2011, p. 162).

Há, no entanto, uma observação a ser feita ainda no âmbito do NRF. Nas normas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 95, observamos um tratamento especial para gastos sociais, disposto no art. 110 do ADCT.

O constituinte derivado decidiu por dar um tratamento especial às despesas com saúde e educação, estabelecendo uma aplicação mínima constitucional que cresce conforme a mesma regra que, para os demais gastos, é limite. Ou seja, nas áreas de saúde e educação, o teto de gastos não se aplica, ao contrário, coloca-se um piso que deverá ser corrigido conforme a inflação. Nesse sentido, as despesas com saúde e educação poderão crescer acima de inflação, ao contrário da despesa primária como um todo. Assim diz o art. 110:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Desse modo, limita-se o crescimento do gasto público primário ao mesmo tempo que se cria regras específicas para áreas tão caras à sociedade, de modo a minimizar possíveis impactos negativos. Além disso, não há nenhum dispositivo nas normas do Novo Regime Fiscal que limite o crescimento de gastos específicos do Poder Público, mas

apenas dos orçamentos individualizados dos órgãos e poderes públicos, em âmbito Fiscal e da Seguridade Social, como um todo.

Desse modo, mesmo as despesas que não tenham uma aplicação mínima garantida, não têm qualquer impedimento de crescer acima da inflação, desde que o gasto primário total esteja dentro do limite individualizado disposto no art. 107, II, ADCT.

Não sendo suficiente tais observações, Bitencourt e Silva (2017, p. 7-8) ainda observam algumas cláusulas de aberturas nas normas do NRF. A primeira delas está implícita no art. 106 do ADCT, no qual se institui o Novo Regime Fiscal “no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, o que retira da regra geral o Orçamento de Investimento de Empresas Estatais disposto no art. 165, § 5º, II da Constituição Federal, bem como demais despesas financeiras, tais como programas como FIES e gastos a serviço da Dívida Pública.

Somado a isso, há, no art. 107, § 6º do ADCT, uma segunda cláusula de abertura que relaxa o teto de gastos imposto pelo art. 107, § 1º, II. Retira-se do teto de gastos as transferências constitucionais, abertura de créditos extraordinários, gastos com Justiça Eleitoral para a realização de eleições e aumento de capital em empresas estatais não dependentes.

Logo, o NRF não é um “congelamento” total das despesas públicas que acaba por enrijecer o orçamento, mas permite que despesas específicas possam crescer acima do limite geral posto por ele mesmo. A contenção do crescimento da despesa é significativa, uma vez que o limite abarca a maior parte do orçamento primário; no entanto, não há motivos para apontar uma falência dos serviços públicos e garantia dos direitos fundamentais, uma vez que eles próprios dependem do retorno à estabilidade fiscal para que sejam efetivados.

## 5. CONCLUSÕES

Como observado, o processo de deterioração fiscal pelo qual o Estado brasileiro vem passando nos últimos anos tem comprometido fortemente a consumação do programa constitucional, uma vez que, para dispor de políticas públicas e instituições que garantam o desenvolvimento nacional e a correção de desigualdades, é necessária uma robusta estrutura fiscal para arcar com os seus custos.

Essa crise fiscal, como já observado anteriormente, tem sua origem principalmente no crescimento insustentável e irresponsável da despesa pública, sem os devidos cuidados para se observar a sustentabilidade e a qualidade do gasto estatal. Assim, de modo a superar a frágil estrutura fiscal existente no Brasil, deve ser despendida uma política de ajuste fiscal efetiva, estrutural e de longo prazo, via controle da despesa pública, que permita maior segurança aos agentes econômicos, diminua a pressão inflacionária e dê sustentabilidade ao crescimento da dívida pública.

O Novo Regime Fiscal, como parte da estratégia de ajuste adotada pelo Governo Federal em 2016, demonstra-se de grande importância no equilíbrio das finanças públicas brasileiras, já que limita o crescimento da despesa primária à inflação do ano anterior, garantindo uma aplicação mínima às áreas de Saúde e Educação e incentivando o Governo Federal a implementar reformas fiscais adicionais e econômicas para a garantia de um ambiente fiscal e um crescimento econômico sustentáveis.

A instituição de um teto de gastos, no entanto, não é capaz de resolver o problema fiscal brasileiro, devendo ser observado como uma medida dentro de uma estratégia de contenção de gastos maior. E, embora posta em contraposição ao Estado de Bem-Estar, não há razões para acreditar que uma política de ajuste da situação fiscal possa comprometer o programa constitucional. Ao contrário, ao se garantir a sustentabilidade das finanças públicas, permite-se que o Estado tenha

ainda mais recursos para prover serviços públicos de melhor qualidade para a população.

Destarte, a consumação do objetivo fundamental de desenvolvimento disposto no art. 3º, II da Constituição Federal, bem como dos demais objetivos dispostos no art. 3, depende do ajuste das finanças públicas brasileiras e o Novo Regime Fiscal tem sido um importante corpo normativo para frear a deterioração das contas públicas e reforçar os princípios e normas da sustentabilidade e responsabilidade fiscal no país.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 320p.

AFONSO, J. R.; BIASOTO, G.; KÖHLER, M.; SALTO, F. As duas dimensões do ajuste fiscal. In: BACHA, E (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. Não paginado.

BERCOVICI, G. Política econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. n. 105, p. 389-406, jan/dez. 2010.

BITTENCOURT, F. M. R.; SILVA, J. R. P. **Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação**. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2017. 60p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: 16/12/2016, p. 2.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: 05/05/2000, p. 1.

BRANCO, P. G. G. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 135-257p.

CAVALCANTI, M. A. F. de H.; SOUZA-JÚNIOR, J. R. de C.. Cenários macroeconômicos para o período 2020-2031. In: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura (out. - dez. 2018)**. Brasília: Ipea, 2018. v. 41. 151-163.

GIAMBIAGI, F.; SCHWARTSMAN, A. **Complacência**: Entenda por que o Brasil cresce menos do que pode. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 272p.

MENDES, G. F. Tributação, finanças públicas e controle da atividade financeira na Constituição Federal de 1988. In: BRANCO, P. G. G.;

MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 1538-1593p.

MESQUITA, M.; SCHNEIDER, P. O caminho para o reequilíbrio fiscal. PASTORE, A. C. In: **Como escapar da armadilha do lento crescimento**. São Paulo: Centro de debate de políticas públicas, 2018. 50-99p.

PASTORE, A. C. Desajuste fiscal e inflação: uma perspectiva histórica. In: BACHA, E (Org). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. Não paginado.

PORTUGAL, M. Política fiscal na primeira fase do Plano Real, 1993-1997. In: BACHA, E (Org). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. Não paginado.

RISTER, C. A. **Direito ao Desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. 560p.

TAVARES, A. R. **Direito constitucional econômico**. Rio de Janeiro: Método, 2011. 263p.

TORRES, R. L. Introdução e Princípios Gerais. In: \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. 3-167p.

## THE FISCAL CRISIS AND ACHIEVEMENT OF CONSTITUTIONAL OBJECTIVES: THE FISCAL POLICY AS A TOOL FOR DEVELOPMENT

### ABSTRACT

This paper proposes to investigate the nature of the fiscal crisis that Brazil has been going through and how it delays the attainment of

the fundamental objectives of the Republic, especially that of national development, provided for in art. 3, II of the Federal Constitution of 1988. We also analyze the fiscal adjustment policy adopted by the Federal Government since 2016, based on the imposition of a growth limit of primary expenditure and the institution of several fiscal and microeconomic structural reforms, as well as their effects on the constitutional program and Welfare State. It was concluded that the New Public Financial Regime is a positive balance for the adjustment of public finances, however, it must be followed by a series of structural reforms for the effective return of fiscal stability and economic development of the country.

**Keywords:** Fiscal Crisis. New Public Financial Regime. Development. Public Expense. Financial Law. Public Financials.