

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Moldando a “reserva do possível” no tempo: a sustentabilidade fiscal como direito difuso fundamental**

**Time shaping the “proviso of the possible”: Fiscal sustainability as a fundamental group right.**

Leonardo Romero Marino

# Sumário

<b>ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA: APORTES POSIBLES DESDE EL DERECHO .....</b>	<b>2</b>
María Valeria Berros	
<b>MATÉRIA AMBIENTAL NOS TRIBUNAIS DA AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA .....</b>	<b>17</b>
Marcio Oliveira Portella	
<b>CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS DA ORIGEM DA CDB ÀS METAS DE AICHI .....</b>	<b>28</b>
Ana Paula Leite Prates e Marta de Azevedo Irving	
<b>DIMENSÕES LINGUÍSTICAS DA DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DIVERSOS NOMES LEGAIS DE UM MESMO FENÔMENO.....</b>	<b>59</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>ECONOMIA, ÉTICA E TRIBUTAÇÃO: DOS FUNDAMENTOS DA DESIGUALDADE .....</b>	<b>77</b>
Rafael Köche e Marciano Buffon	
<b>A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA INVESTIGAÇÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO NO BRASIL.....</b>	<b>94</b>
Raquel Mousinho de Moura Fé	
<b>UMA AVALIAÇÃO DO ÍNDICE DE INCLUSÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO .....</b>	<b>116</b>
Diego Araujo Reis e Osvaldo Sousa Ventura	
<b>FATORES DETERMINANTES DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>133</b>
Leandro Campi Prearo, Maria Clara Maraccini e Maria do Carmo Romeiro	
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E DIFUSÃO DA CULTURA NO BRASIL E O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA.....</b>	<b>157</b>
Telma Rocha Lisowski	
<b>MOLDANDO A “RESERVA DO POSSÍVEL” NO TEMPO: A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO DIREITO DIFUSO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>171</b>
Leonardo Romero Marino	

<b>O PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE .....</b>	<b>195</b>
João Luis Nogueira Matias e Águeda Muniz	
<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OFERTA NA OMC, UMA REFLEXÃO DESMISTIFICADA, COM BASE EM DADOS ESTATÍSTICOS .....</b>	<b>208</b>
Marcel Vitor Guerra	
<b>A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>224</b>
André Viana Custódio e Rafael Bueno da Rosa Moreira	
<b>A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CRIMINALIDADE .....</b>	<b>247</b>
Júlio Lopes Hott	
<b>PROCESSO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS.....</b>	<b>274</b>
Pablo Malheiros da Cunha Frota	
<b>SOCIEDADES PRIMITIVAS E DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE QUE FORMA A JUSTIÇA TRIBAL PODE NOS AJUDAR A REPENSAR A NOSSA JUSTIÇA .....</b>	<b>303</b>
Amanda Rodrigues e Tiago Themudo	
<b>DIREITO PRIVADO, JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E O ARGUMENTO DA DUPLA DISTORÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>318</b>
Leandro Martins Zanitelli	
<b>DISTORÇÕES NO CONTROLE CADASTRAL DAS ENTIDADES SINDICAIS E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL .....</b>	<b>334</b>
Ricardo Bravo	
<b>PLÁGIO EM TRABALHOS ACADÊMICOS: PROPOSTA DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE INTEGRIDADE .....</b>	<b>354</b>
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Marcelo Dias Varella	

# Moldando a “reserva do possível” no tempo: a sustentabilidade fiscal como direito difuso fundamental\*

## Time shaping the “proviso of the possible”: Fiscal sustainability as a fundamental group right

Leonardo Romero Marino\*\*

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar elementos para a compreensão da sustentabilidade fiscal como um direito difuso e fundamental. Embora a restrição orçamentária do ente público seja normalmente considerada um limite fático e formal à concretização dos direitos fundamentais, o artigo identifica uma dimensão adicional: a dívida pública é o instrumento que permite modelar os limites do possível ao longo de mais de um exercício financeiro e antecipar a aplicação de recursos públicos, mas sua condução insustentável acarreta graves consequências à sociedade como um todo. O artigo compreende a sustentabilidade fiscal como direito fundamental a partir do exame das consequências de sua violação, da análise das características que permitem sua identificação como um interesse difuso e constrói o dever de sua proteção a partir de princípios e regras constitucionais. Demonstra-se que o limite temporal à concretização dos direitos prestacionais não é a formalidade da legislação orçamentária, nem o direito patrimonial dos credores, mas sim o direito da própria coletividade e das gerações futuras de não sofrer as consequências de uma atividade financeira insustentável do ente público. A consideração da sustentabilidade fiscal como um direito, em vez de simples valor relevante, contribui para a adequada determinação daquilo que razoavelmente pode-se exigir da sociedade.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. Sustentabilidade fiscal. “Reserva do possível”. Direito fundamental. Interesse difuso.

### ABSTRACT

The article aims to outlook the understanding of fiscal sustainability as a fundamental right. The budget constraint of the public sector is deemed a factual and formal limit to fundamental socio-economic-cultural rights achievement. Government debt is the tool which allows to shape the “proviso of the possible” over more than one financial year, anticipating the spending of public funds. However, its unsustainable dynamics carries serious consequences for the whole society. The article identifies an additional view and typifies fiscal sustainability as a fundamental right from surveying

\* Recebido em 02/07/2014  
Aprovado em 21/09/2014

\*\* Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília – Uni-CEUB. E-mail: leonardo.romerobr@outlook.com

its violation consequences, analyzing the characteristics of a group interest, and extracting its protection duty from constitutional principles and rules. The study concludes that the time limit to socio-economic-cultural rights achievement, rather than budgetary legislation or creditors' rights, is the present and future generations' group right of not suffering the consequences of an unsustainable public sector financial activity. Taking fiscal sustainability as a right, instead of just a desirable goal, contributes in assessing of what someone can reasonably demand from society.

**Keywords:** Sustainability. Fiscal sustainability. "Proviso of the Possible". Fundamental rights. Group rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira vem decidindo pela construção gradual de um Estado de bem-estar social, em um processo reiterado a cada pleito democrático. Entretanto, a impressão de que a Constituição ainda guarda "promessas não cumpridas" é potencializada pela qualidade deficiente dos serviços prestados pelo poder público, principalmente daqueles destinados a garantir o mínimo existencial. Diante da escassez de recursos a serem aplicados e das múltiplas necessidades coletivas, a sociedade deve realizar escolhas e estabelecer as prioridades que serão objeto de políticas públicas, em conformidade com as diretrizes e os critérios traçados na Constituição Federal.

Nesse sentido, vem sendo construído o entendimento segundo o qual os direitos fundamentais, pelo menos aqueles destinados a garantir o mínimo existencial, não poderiam ser condicionados à discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo na condução do processo orçamentário, tendo em vista sua eficácia ser extraída da própria Lei Maior<sup>1</sup>. A teoria dos direitos fundamentais trata a "reserva do possível" como um *limite fático e jurídico* à concretização dos direitos sociais<sup>2</sup> a ser *observado com ressalvas* pela atividade jurisdicional de controle de políticas públicas. A invocação da cláusula pelo poder público poderia afastar a efetivação de direitos fundamentais pelo próprio Poder Judiciário apenas mediante a comprovação de ausência de recursos orçamentários suficientes, ônus processual do ente administrativo<sup>3</sup>.

1 A construção encontra marco no julgamento da ADPF 45 pelo Supremo Tribunal Federal, no qual, embora não tenha considerado o mérito da questão prejudicado, o Min. Relator Celso de Mello considerou que "cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' — ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível — não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado — e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico —, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 45 MC/DF. Plenário. Arguente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSBD. Arguido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2004. DJU, 4 maio 2004.

2 CALIENDO, P. Reserva do Possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, I. W. e TIMM, L. B. (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 180; FREITAS, L. F. C. de. *Direitos fundamentais: limites e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 173.

3 SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W. e TIMM, L. B. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 32; GRINOVER, A. P. O controle jurisdicional das políticas públicas. In: GRINOVER, A. P., WATANABE, K. (Coord.) *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 138; WATANABE, K. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, A. P., WATANABE, K. (Coord.) *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 223; JACOB, C. A. B. A Reserva do possível:

A análise mais completa do conceito revela três dimensões inter-relacionadas: a) a existência factual de recursos financeiros disponíveis para efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica desses recursos materiais e humanos, isto é, a autorização orçamentária para empregá-los; e c) a proporcionalidade da prestação, no tocante à razoabilidade de sua exigibilidade pelo titular<sup>4</sup>. Nesse contexto, a razoabilidade de uma exigência feita por um indivíduo à coletividade é influenciada pela quantidade de recursos efetivamente disponível (a qual termina por ser uma função da capacidade contributiva da população, da renda gerada por sua atividade produtiva) e pelas preferências que essa sociedade exprime no processo orçamentário.

Outra razão para se colocar a limitação de recursos *em perspectiva* é o fato de que, ainda que falte capacidade contributiva no presente, os Estados possuem uma capacidade de crédito bastante elástica, tendo em vista a possibilidade de aumento de receitas no futuro via elevação de tributos<sup>5</sup>. Sob esse prisma, o “possível” não seria objetivamente aferível, pois o Estado poderia *possibilitar* sua atuação não só pela reorganização das prioridades orçamentárias e pela racionalização das despesas, mas também pela contração de novos empréstimos, criação de novos tributos ou majoração de alíquotas e redução da sonegação<sup>6</sup>. Essa elevação esperada na renda pode ser antecipada e utilizada no presente, mediante a contratação de operações de crédito ou a emissão de títulos da dívida pública a serem pagos futuramente. De tal sorte que o limite ao financiamento possível precisa considerar ainda a capacidade de endividamento do Estado, um recurso também limitado pela capacidade contributiva de sua população atual e futura.

Mesmo na elaboração e execução do orçamento pelos poderes Executivo e Legislativo, em um contexto prévio ao controle jurisdicional de políticas públicas por sentenças aditivas, é possível a realização de despesas superiores às receitas efetivamente auferidas durante o exercício financeiro. Nessa situação, para que não haja insuficiência de caixa, a administração pública precisará recorrer a operações de crédito e à elevação da dívida pública<sup>7</sup>. Essa dívida vai implicar exercícios posteriores: não apenas a sua amortização, mas também a cobrança de juros para compensar o concessor pelo rendimento que ele poderia ter conseguido caso não houvesse emprestado o dinheiro ao ente público. Logo, embora a dívida pública seja o instrumento que permita *modelar os limites do possível* ao longo de mais de um exercício financeiro, trata-se de uma ferramenta que necessita ser manuseada de maneira cuidadosa e *sustentável*, de modo a não corroer as bases sobre as quais está assentada.

Sustentabilidade, em sentido amplo, é a proteção ou a manutenção a longo prazo de recursos através do planejamento, da economia e da instituição de obrigações de condutas e de resultados. É, como os demais princípios estruturantes do Estado constitucional, um princípio aberto cujo imperativo pode ser definido como a obrigação de que os seres humanos organizem suas condutas de forma a não viverem à custa da natureza, de outros seres humanos, de outras nações e de outras gerações<sup>8</sup>.

É possível entender o Erário, a perspectiva financeira do patrimônio público, como um desses recursos que devem ser protegidos e mantidos a longo prazo. Recursos públicos não são inesgotáveis: ou o ente público financia suas atividades com receitas correntes (tributárias ou patrimoniais), ou com a emissão de

---

obrigação de previsão orçamentária e aplicação da verba. In: GRINOVER, A. P., WATANABE, K. (Coord.) *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 253.

4 SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 30; OLSEN, A. C. L. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 335.

5 Cf. BARCELLOS, A. P. de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 282-283.

6 DIMOULIS, D; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 100. Segundo os autores, o intérprete a aplicador do direito não devem se preocupar com a figura da reserva do possível, e sim com a determinação da área de proteção de cada direito. Não se compreende, entretanto, como a própria determinação dessa área de proteção poderia deixar de considerar a quantidade de recursos que a população poderá disponibilizar, através de sua atividade produtiva, ao ente público no presente e no futuro.

7 Montante total das obrigações financeiras do ente federativo, resultado do processo de endividamento, por meio do qual o ente público obteve recursos com o objetivo de atender necessidades coletivas (art. 29, inciso I, da LC 101/2000).

8 A definição de sustentabilidade é encontrada em CANOTILHO, J. C. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, cidade, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010. p. 8.

dívida pública, ou com a impressão de moeda para pagar seus compromissos. Caso não se mostre capaz de observar sua restrição orçamentária e saldar sua dívida mediante a produção de superávits, o setor público será obrigado a repudiá-la de alguma maneira: de forma explícita, mediante um calote total ou parcial, ou de forma implícita, emitindo moeda nacional e utilizando-a no pagamento de seus compromissos<sup>9</sup>, com consequências inflacionárias.

A sustentabilidade fiscal, por sua vez, pode ser definida como a possibilidade de pagamento da dívida pública, sem a necessidade de grandes rupturas nas políticas monetária e fiscal<sup>10</sup>. Trata-se de um conceito mais forte do que a simples solvência, que é a simples possibilidade de que o Estado venha saldar sua dívida com resultados superavitários<sup>11</sup>, sem recorrer a repúdios implícitos ou explícitos. Isso requer apenas que o ente público seja capaz de pagar toda sua dívida em um horizonte temporal indeterminado: ainda que as políticas atuais possam não satisfazer a restrição orçamentária, uma correção de rumos no futuro poderia possibilitar o pagamento do passivo. Dessa forma, por um período, um governo poderia incorrer em déficits severos, contanto que futuramente viesse a gerar superávits expressivos e suficientes para adimplir seus compromissos. Há muitas possibilidades para se alcançar tal objetivo, de sorte que o conceito de solvência é amplo demais para possuir aplicabilidade jurídica e não impõe nenhuma hipótese de comportamento aos agentes públicos.

Mudanças bruscas nas políticas econômicas, por outro lado, prejudicam os interesses da população: ou envolvem grandes elevações da carga tributária, ou desorganizam as políticas públicas com expressivos cortes orçamentários, ou ainda resultam em processo inflacionário concentrador de renda. A perspectiva de grandes correções costuma se mostrar pouco realista, dada a dificuldade de qualquer governo em gerar grandes superávits primários durante um longo período. Afinal, o processo envolve a realização de transferências cada vez maiores de recursos dos cidadãos e das empresas para o governo (e seus credores), resultando em dificuldades socioeconômicas e políticas.

Partindo-se do pressuposto que uma atividade financeira insustentável termina por prejudicar gravemente a sociedade como um todo, o presente trabalho tem como objetivo compreender a atividade fiscal sustentável não como um simples limite fático ou formal à concretização de direitos sociais, mas sim como um direito difuso fundamental.

Entendem-se direitos fundamentais como interesses e necessidades cuja proteção pelo direito seja possível, e cuja violação ou não satisfação signifiquem sofrimento grave (ou morte), ou afetem o núcleo essencial da autonomia da pessoa humana<sup>12</sup>. Busca-se, então, averiguar a existência de proteção à sustentabilidade fiscal *a partir do* ordenamento jurídico, investigando-se preliminarmente as consequências de sua violação ao bem comum e à dignidade da pessoa humana.

A hipótese do presente artigo é que há um direito fundamental à sustentabilidade fiscal, isto é, que a estabilidade intertemporal da política fiscal constitui interesse difuso protegido pela ordem constitucional, visando à proteção da coletividade como um todo e de seus componentes, ainda que não exista previsão expressa no texto normativo. Saliente-se que os termos “interesses” e “direitos” foram utilizados como sinônimos pela legislação brasileira<sup>13</sup>: a partir do momento em que passam a ser amparados pela ordem jurídica, os “in-

9 A expansão da base monetária equivale a um calote implícito, pois acarreta a redução do valor real das obrigações em decorrência da inflação.

10 IMF. Assessing sustainability. Washington: Policy Development and Review Department, 2002. p. 5; COSTA, C. E. L. da, Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de. (Org.) *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p.81.

11 O conceito de resultado primário é dado pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta receitas e despesas “financeiras” (isto é, as receitas com novas operações de crédito, as despesas com amortizações da dívida, e o recebimento e pagamento de juros). Caso essa diferença seja positiva, tem-se um “superávit primário”; caso seja negativa, tem-se um “déficit primário”. Desse modo, superávit primário é uma indicação de quanto o governo deixou de gastar ao longo de um período de tempo (um mês, um semestre, um ano), montante que poderá utilizar para pagar os encargos sobre a sua dívida.

12 ALEXY, R. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. In: CONSTITUCIONALISMO Discursivo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 48.

13 Por exemplo, o art. 81, parágrafo único, incisos I a III, do Código de Defesa do Consumidor; os artigos 5º e 21 da Lei da Ação

teresses” assumem o mesmo *status* de “direitos”, desaparecendo a razão para a busca de uma diferenciação ontológica<sup>14</sup>. Um interesse difuso deve ser compreendido como um feixe de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontrem unidas por circunstâncias de fato conexas<sup>15</sup>. Dessa forma, a sustentabilidade fiscal poderia ser caracterizada como uma pretensão que, uma vez protegida pela ordem jurídica, passa a ser considerada um direito<sup>16</sup>.

Para caracterizar a sustentabilidade fiscal como um direito difuso e fundamental, este artigo inicia por verificar as consequências negativas para a sociedade de sua violação, de modo a identificar o bem jurídico protegido (2), apresenta as características que permitem sua compreensão como interesse difuso (3) e demonstra como o dever de sua proteção é juridicamente extraído a partir de princípios e regras positivadas na Constituição, tendo em vista um fundamento de validade axiológico (4).

## **2. AS CONSEQUÊNCIAS DA ATIVIDADE FINANCEIRA INSUSTENTÁVEL: A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO INTERESSE.**

Para que seja protegida a partir do ordenamento, a sustentabilidade fiscal deve ser compreendida inicialmente como bem jurídico. A aplicação antecipada de recursos públicos ainda não arrecadados da coletividade é legítima quando ocorre de forma razoável e sustentável, para atender determinadas finalidades de interesse público (2.1). Sua condução de forma insustentável, entretanto, acarreta graves consequências à sociedade como um todo (2.2).

### **2.1. A condução sustentável da dívida pública**

A teoria tradicional das finanças públicas sustenta que intervenção estatal atende a três funções básicas: o provimento de bens e utilidades que não são adequadamente fornecidos pelo mercado (função alocativa), a distribuição de renda e a redução das desigualdades (função distributiva), e a diminuição das oscilações tradicionais na atividade econômica, com a diminuição das taxas de desemprego e de inflação (função estabilizadora)<sup>17</sup>. Uma concepção mais ativa do papel do governo, adotada pelo Constituinte de 1988 e vinculante do comportamento do Estado brasileiro, envolve considerá-lo também como agente indutor do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, da CF/1988).

Para desempenhar tais funções, são necessários ativos de custo elevado e de longo prazo de maturação, como as obras de infraestrutura (transportes e estrutura logística, geração e transmissão de energia, comunicações), instituições de ensino e hospitais. Nesse contexto, a sociedade se depara com a decisão de como financiar a construção destes ativos: é possível arrecadar mais tributos já no presente, de modo a manter o orçamento equilibrado, ou acumular dívidas, a serem pagas no futuro, com a adição dos juros.

Podem ainda ocorrer situações nas quais as despesas se elevem apenas momentaneamente, como guerras e calamidades públicas. A reconstrução efetuada após guerras e as catástrofes, e os grandes investimentos envolvendo a construção de ativos de custo elevado e de longo prazo de maturação não beneficiam apenas a geração contemporânea, mas também as que vêm posteriormente.

A alocação das despesas a uma só geração não é isonômica, e ainda viola o princípio da eficiência (art.

Civil Pública, e os art. 8º, inciso II, art. 129, inciso V, e art. 232, da Constituição Federal.

14 WATANABE, K. Da defesa do consumidor em juízo: disposições gerais. In: GRINOVER, A. P. et. al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*. comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 819.

15 MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 53.

16 MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 55.

17 GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 32.

37, CF/1988). Caso o orçamento sempre tivesse que ser equilibrado, tanto a construção de ativos de custo elevado quanto a realização de despesas extraordinárias teriam que ser acompanhadas de forte elevação nas alíquotas de impostos ou de cortes excessivos nos demais gastos, o que penalizaria diretamente apenas a geração atual. Quanto maior a carga tributária vigente em determinado momento, maiores as distorções que ela provoca na economia, e essas distorções aumentam de forma *mais do que proporcional* à elevação da alíquota<sup>18</sup>. A tributação representa um custo maior quando se arca com uma carga tributária pequena no presente e uma carga elevada no futuro, em vez de se suportar uma carga mediana em ambos os períodos<sup>19</sup>. Logo, a dívida pública serve para suavizar as alíquotas tributárias ao longo do tempo, de modo que uma geração que enfrente despesas extraordinárias não tenha que arcar, além do tributo em si, com o peso morto de uma alíquota excepcionalmente elevada. Desse modo, as alíquotas dos tributos devem ser calibradas de acordo com a média dos níveis de gastos estatais, não com o gasto de cada período específico, e o orçamento deve estar equilibrado ao longo de um conjunto de períodos, não necessariamente em cada um deles.

O desenvolvimento do crédito público auxilia ainda a condução da política monetária e favorece a consolidação do sistema financeiro: os títulos públicos, negociáveis, são utilizados na atuação do Banco Central para o controle da liquidez monetária (cf. art. 164, § 2º, da CF/1988) e representam um veículo no qual as famílias podem aplicar sua poupança e armazenar seu poder de compra para o futuro.

Dessa forma, o endividamento constitui o instrumento para distribuição intertemporal de políticas públicas, possibilitando que a provisão de bens públicos seja dissociada da arrecadação de recursos, e essas funções tornam indispensável a manutenção da capacidade do ente público de tomar empréstimos. É a sustentabilidade financeira do ente público que lhe possibilita continuar provendo bens e serviços e concretizando direitos sociais ao longo do tempo. A sustentabilidade permite também que o Estado continue desempenhando sua função distributiva, tributando aqueles com mais capacidade contributiva e fornecendo prestações positivas àqueles com menos, de modo a reduzir as desigualdades sociais, mantendo estreita relação com o princípio de proibição do retrocesso social. Por fim, possibilita que o Estado desenvolva a função estabilizadora: caso o orçamento seja sistematicamente deficitário, ele perde sua função anticíclica, da mesma forma que perderia se fosse permanentemente equilibrado.

Como o Estado presume-se imortal, e não sujeito à falência, existe o incentivo de lhe imputar obrigações ilimitadas<sup>20</sup>. O acúmulo contínuo de dívida pública (em proporção à capacidade de pagamento), entretanto, traz dúvidas sobre sua sustentabilidade. À medida que se torna mais difícil para o governo financiar seus déficits junto aos credores, ele se verá forçado a cortar despesas ou a elevar receitas de forma abrupta, ou estimulado a repudiar essa dívida de forma total ou parcial, implícita ou explicitamente (2.2).

## 2.2. Os efeitos da condução insustentável das finanças públicas

Quando o governo incorre em déficits orçamentários, os indivíduos se deparam a curto prazo com uma renda disponível mais elevada<sup>21</sup>, e reagem com gastos de consumo mais altos<sup>22</sup>. Nesse curto prazo, são essas

18 Toda vez que o governo eleva ou institui novos impostos, uma determinada quantidade de transações econômicas deixa de ser realizada entre os agentes, devido às distorções nos incentivos causadas pela instituição ou majoração da exação. Essa redução nas trocas é compensada apenas parcialmente pelo aumento da arrecadação, e essa diminuição no bem-estar social, chamada de “peso morto” do tributo, constitui o “preço” o qual a sociedade está disposta a pagar pela redução nas desigualdades sociais e pelos demais benefícios auferidos do funcionamento do governo, dentre os quais a própria possibilidade de funcionamento dos mercados. Nesse sentido, MARTINS, M. G. *Tributação, propriedade e igualdade fiscal*: sob elementos de direito & economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 230.

19 A proposta de suavização das alíquotas é aplicável ainda que não sejam adotadas as premissas da equivalência ricardiana, apesar de ser originada em BARRO, R. J. On the determination of public debt. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 87, p. 940-971, 1979. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1833077>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

20 Cf. salienta LOPES, J. R. L. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 138.

21 REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 287.

22 Para fins desse trabalho, não será abordada a teoria da equivalência ricardiana, tendo em vista as frágeis evidências de que os

decisões de gasto que determinam o nível de atividade econômica. Em períodos de recessão, o governo pode ampliar seus gastos em investimento e em consumo, de modo a expandir a demanda agregada e atuar de forma anticíclica<sup>23</sup>.

Com o passar do tempo, porém, os agentes podem alterar a forma e o nível de utilização de todos os insumos. Em longo prazo, a economia se comporta de forma mais próxima à descrita no “modelo clássico”<sup>24</sup>, e o nível de produto e de renda nacional passa a ser determinado pela disponibilidade dos fatores de produção, não pela demanda agregada. A realização de um projeto ou o início de uma nova atividade pelo setor público, seja ele financiado por impostos ou pela emissão de novas dívidas, significa uma diminuição dos recursos disponíveis ao setor privado, traduzida na elevação da taxa de juros. Caso esses recursos não sejam utilizados para realização de investimentos compensatórios pelo setor público, haverá ao longo do tempo um estoque menor de capital.

O argumento keynesiano segundo o qual os gastos do governo teriam a propriedade de provocarem crescimento econômico se aplica a situações de forte ociosidade do sistema produtivo, quando a economia ameaça entrar em colapso e a incerteza cresce a ponto de paralisar não apenas as decisões de investir, mas também a própria produção<sup>25</sup>. Para se sair de uma depressão (1929-1933), ou quando se está à beira de uma (2008-2009), é justificável a realização de expressivos déficits orçamentários.

A prescrição de política fiscal deficitária se aplica a tais momentos de crise e ruptura das convenções, mas tem efeitos efêmeros nas recessões normais próprias de cada ciclo econômico. Em contextos diferentes, a expansão continuada dos gastos públicos em proporção à atividade econômica total tem efeitos prejudiciais sobre o crescimento, a médio e longo prazo<sup>26</sup>, não se aplicando a toda e qualquer situação na qual se deseja elevar o crescimento. Pela influência a longo prazo<sup>27</sup> dos gastos públicos na elevação da taxa de juros, um crescimento exagerado do Estado deixa o país com um estoque menor de capital produtivo<sup>28</sup>. Nessa situação, o trabalho humano será um fator de produção mais abundante em relação ao capital, tornando relativamente menores a produtividade do trabalho e os salários<sup>29</sup>. Isso contribui para uma maior concentração de renda, para uma menor renda *per capita*, e para uma menor possibilidade de concretização de direitos fundamentais e liberdades humanas, violando o artigo 3º, incisos II e III, da Constituição Federal.

Além dos impactos sobre o desenvolvimento econômico, a atividade financeira insustentável coloca as

---

agentes econômicos se comportem da forma por ela descrita em relação à política fiscal: agentes com horizonte de planejamento infinito e informação perfeita; mercados completos; e impostos não distorcivos. Nesse sentido: SILVA, A. C., CABRAL, R.; BAGDAHSSARIAN, W. Gerenciamento de riscos da dívida pública federal. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de. (Org.) *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 185.

23 O aumento na demanda agregada conduz a um aumento no produto e na renda nacionais, a curto prazo. Entretanto, a mudança na política fiscal já pressiona o mercado monetário e ocasiona uma elevação na taxa de juros. Tal aumento nos juros conduz a uma diminuição dos investimentos por parte do setor privado, a qual atenua o impacto positivo dos investimentos públicos e amortece o crescimento da renda e do emprego.

24 REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 290.

25 O que é compreensível quando se considera o contexto em que Keynes desenvolveu sua “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”. A esse respeito, ver AFONSO, J. R. A. *Keynes, crise e política fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 111.

26 ROCHA, F. Ajuste fiscal, composição do gasto público e crescimento econômico. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 99.

27 Adverte-se, ainda, que esse “longo prazo” não envolve o decorrer de várias gerações. Não estamos todos mortos quando ele chega, pois ele significa apenas o período no qual é possível se alterar a maneira pela qual os bens e serviços são produzidos, modificando-se as combinações de capital e de trabalho: os empresários podem adquirir ou se desfazer de máquinas e instalações, os trabalhadores podem ser contratados ou demitidos (com salários maiores ou menores), ou os contratos em vigor expiram e são substituídos por novos acordos com preços distintos.

28 MATTOS, C. C. A. de. Aspectos teóricos da dívida pública: aplicações para o Brasil. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coord. de publicações, 2005. p. 73.

29 É uma conclusão esperada, quando se constata que a taxa de juros é o rendimento obtido pelo capital, um recurso agora relativamente mais escasso. Considerando-se rendimentos decrescentes, quanto menor a disponibilidade relativa de um fator, maior será sua produtividade marginal (isto é, seu rendimento). O emprego de mais capital eleva a produtividade da mão de obra: os trabalhadores se tornam mais produtivos quando a produção dispõe de máquinas melhores e em maior número.

finanças públicas em situação de vulnerabilidade. Segundo concepção heterodoxa, os credores beneficiários do arranjo exerceriam uma constante “chantagem” sobre a vida democrática nacional, pois afirmariam que poderiam “quebrar” o país caso não lhe seja entregue o “butim”<sup>30</sup>. É esperado, porém, que possíveis credores simplesmente não estejam tão dispostos a emprestar novos recursos a um devedor que se tenha recusado a cumprir o que havia sido inicialmente combinado, independente de seus motivos, quanto estariam em relação a um credor cuja capacidade de pagamento seja confiável. A realização de um repúdio explícito ou implícito reduz o acesso do país aos mercados financeiros, inviabilizando ou dificultando a contratação de novos empréstimos e a utilização do endividamento para suas finalidades precípua: combater recessões de curto prazo, calamidades ou desenvolver projetos de infraestrutura que beneficiem as diversas gerações<sup>31</sup>.

Por outro lado, também é esperado que qualquer possível prestador venha a levar em consideração qual a possibilidade de inadimplência, na decisão de quanto cobrará para realizar este empréstimo. A vulnerabilidade das contas públicas faz com que qualquer possível prestador, ao se deparar com um risco maior, compreensivelmente requeira o pagamento de uma taxa de juros comparativamente mais elevada, iniciando assim um ciclo vicioso: juros mais altos implicam maiores encargos, que comprometem ainda mais o Erário e as políticas públicas. Em situação oposta, a manutenção de bons fundamentos e de boas práticas na gestão das finanças leva a melhores condições de financiamento (menores custos e maiores prazos de pagamento), diminuindo os custos e os riscos suportados pela sociedade.

Quando a saúde financeira do ente público está em risco, a superveniência de dificuldades econômicas eleva as chances de calote, os quais tendem a ocorrer em épocas de graves dificuldades macroeconômicas<sup>32</sup>. Esses momentos, de crise de confiança e queda nos investimentos, são justamente aqueles nos quais a política fiscal anticíclica seria necessária para estabilizar a economia. A atividade fiscal insustentável traz a necessidade de se estabilizar a dívida através de corte de gastos e aumento da tributação justamente nesses momentos recessivos, fazendo com que a política fiscal assuma um caráter pró-cíclico (ao invés de anticíclico) e contrariando o interesse público.

A sustentabilidade das finanças públicas é um equilíbrio instável, que uma vez rompido requer uma demonstração crível (e onerosa) de mudança na condução da política fiscal para ser recuperado. Principalmente na situação na qual a dívida externa seja um componente relevante do endividamento público, as medidas de ajuste costumam implicar uma redução substancial do consumo e do padrão de vida da população, seja via elevação de tributos, seja o comprometimento de políticas sociais.

Se a adoção dessas medidas de ajuste se mostrar política ou socialmente inviável, instalar-se-á uma crise de confiança, e o governo será levado<sup>33</sup> a repudiar a dívida, total ou parcialmente<sup>34</sup>. Nesse caso, pelo menos durante um período expressivo, o país enfrentará uma redução (ou perda total, em casos extremos) de acesso ao mercado de capitais, no qual todos terão que arcar com um custo significativamente mais elevado para financiar os gastos públicos. Ademais, o calote na dívida externa prejudica as importações e as exportações do país, pois boa parte do comércio internacional é dependente de crédito de curto prazo<sup>35</sup>. Já o repúdio explícito à dívida interna, constituída sob leis nacionais, apenas adia e agrava o problema, dado o recurso ao Judiciário por parte dos credores.

30 OCTAVIANI, A. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. M. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 1.197.

31 O argumento de que os benefícios do acesso contínuo aos mercados de capitais são capazes de induzir os governos a cultivar uma boa reputação como devedores é inicialmente desenvolvido em EATON, J.; GERSONITZ, M. Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis. *Review of Economic Studies*, v. 48, n. 2, p. 289-309, apr. 1981.

32 ROGOFF, K. S.; REINHART, C. M. *Oito séculos de delírios financeiros: desta vez é diferente*. São Paulo: Campus, 2010. p. 133.

33 Afinal, o custo de manter-se adimplente estará cada vez mais elevado, pois o ajuste econômico requerido se torna cada vez maior.

34 Mesmo um reescalonamento, isto é, uma dilação de prazo pactuada com os credores provavelmente resultará em redução no valor presente da dívida, implicando um repúdio parcial.

35 ROGOFF, K. S.; REINHART, C. M. *Oito séculos de delírios financeiros: desta vez é diferente*. São Paulo: Campus. 2010. p. 57.

Restará, é verdade, a alternativa de se recorrer à monetização: o financiamento por meio da emissão de moeda acaba por corroer seu valor e o valor dos títulos nela expressos, o que é uma forma implícita de calote nos credores. Uma vez que é uma forma de financiamento dos gastos públicos, a inflação acaba funcionando como imposto sobre a detenção de moeda, de caráter regressivo. Quando o nível geral de preços sobe, as pessoas na posse de numerário (ou depósitos que não são remunerados a taxas de mercado) observam uma redução na sua riqueza real. Por seu caráter regressivo, o imposto inflacionário apresenta um caráter concentrador de renda, o que viola os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. A condução sustentável das finanças possui desse modo outro efeito, o de evitar que seja necessário custear os dispêndios estatais com *imposto inflacionário*, cujas conseqüências são lesivas à coletividade como um todo, não apenas aos credores do Estado.

Ainda que os custos sociais da inflação baixa e esperada permaneçam sobre debate, uma inflação elevada e não antecipada redistribui a riqueza entre os indivíduos de forma arbitrária (de credores para devedores) e prejudica fortemente aqueles que possuem rendimentos fixos, como trabalhadores, aposentados e pensionistas<sup>36</sup>, assumindo um caráter concentrador de renda. Os grupos que são prejudicados pela inflação (normalmente, os menos favorecidos, com menos acesso ao sistema bancário) sentem-se compreensivelmente prejudicados, contribuindo para a instabilidade social e política.

Preços são utilizados como informações sobre a escassez relativa de uma determinada utilidade. A estabilidade de preços torna mais fácil identificar variações nos preços dos bens expressos em termos de outros bens (preços relativos), dado que essas variações deixam de ser ocultadas por flutuações no nível geral de preços. Quando um preço de um artigo específico se eleva, se o nível geral de preços permanece estável, os consumidores sabem que o preço relativo desse bem aumentou e poderão decidir comprar menos desse produto. Porém, se a inflação for elevada e instável, é mais difícil saber qual é esse preço relativo, que poderá mesmo ter baixado. Assim, se os preços são relativamente estáveis, as empresas e os consumidores não correm o risco de interpretarem mal as variações nos preços relativos e podem tomar decisões de consumo e de investimento mais informadas, elevando seu bem-estar e canalizando os recursos para uma utilização mais eficiente<sup>37</sup>. A inflação elevada e instável, dessa forma, representa um custo para realizar transações e diminui o bem-estar social.

Outro aspecto relacionado à eficiência é que a estabilidade econômica possibilita que as empresas e as pessoas deixem de empregar seus recursos para se protegerem da inflação, como indexar os contratos nominais à evolução dos preços e acumular bens imóveis. A acumulação de imóveis para se proteger da inflação (e não para auferir rendimentos de aluguel) é ineficiente e diminui o bem-estar da sociedade<sup>38</sup>.

Da mesma forma que as dúvidas sobre a capacidade financeira do Estado, a inflação elevada também aumenta as taxas de juros futuras: quando os credores esperam que os preços permaneçam estáveis no futuro, não exigem uma remuneração adicional (“prêmio de risco”) para compensar a possível desvalorização de seu poder de compra. A redução dos prêmios de risco das taxas de juros, por sua vez, contribui para a eficiência dos mercados de capitais na aplicação de recursos e eleva os incentivos ao investimento.

Não é nem mesmo necessário que o repúdio à dívida mediante monetização venha a se concretizar: a sustentabilidade fiscal é importante para ancorar as expectativas de inflação. Quando se acredita que o governo será incapaz de continuar a financiar seus gastos com a emissão de dívida, aumentam as expectativas de que seus gastos serão financiados mediante o aumento da quantidade de moeda. As expectativas de aumento da inflação no futuro próximo levam a uma inflação mais elevada já no período atual<sup>39</sup>.

36 Nesse sentido, ver: MANKIWI, G. *Macroeconomia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008. p. 74. 406.

37 GERDESMEIER, D. *A estabilidade de preços é importante porque?* Frankfurt: Banco Central Europeu, 2009. p. 29. Disponível em: <[http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability\\_pt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability_pt.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

38 GERDESMEIER, D. *A estabilidade de preços é importante porque?* Frankfurt: Banco Central Europeu, 2009, p.31. Disponível em: <[http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability\\_pt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability_pt.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

39 O argumento de influência da política fiscal sobre as expectativas de inflação é originalmente desenvolvido em SARGENT,

Um repúdio à dívida, como qualquer rompimento contratual, precisa ser uma decisão racional na qual devem ser ponderados os benefícios sem se subestimarem os elevados custos atuais e futuros do inadimplemento. O bem jurídico a ser atingido com o pagamento dos encargos da dívida pública *não é* o atendimento das diretrizes fixadas por organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o FMI<sup>40</sup>, mas sim a manutenção, por meio dessas diretrizes instrumentais, de uma capacidade creditícia mínima e residual do Estado, tendo em vista a necessidade de atingir suas finalidades constitucionalmente definidas. Ademais, o recurso ao financiamento das instituições financeiras multilaterais é uma última alternativa, ocorrendo normalmente apenas depois de o processo de condução insustentável das finanças públicas tê-las colocado em posição de vulnerabilidade.

Saliente-se, ainda que o repúdio (implícito ou explícito) constitui uma solução efêmera e apenas aparente para o problema do ente público: uma vez que não ocorrem mudanças estruturais, o ente administrativo retoma o processo de insustentabilidade fiscal e acúmulo de dívida assim que possível. Com a diferença de passar a pagar encargos mais elevados, durante o lento processo de recuperação de sua capacidade creditícia.

O Brasil experimentou, nos anos 1980 e 1990, os efeitos da condução insustentável da política fiscal<sup>41</sup>. Se os problemas de uma inflação elevada e instável já são graves, a *hiperinflação* é responsável por relegar pessoas à miséria e elevar ainda mais a desigualdade social, com evidente ofensa à dignidade humana e aos direitos fundamentais. A eliminação do imposto inflacionário *sem o necessário ajuste nas contas públicas* contribuiu para o expressivo aumento da dívida pública nos anos 1990, apenas alterando as consequências do problema, parcialmente enfrentado pela elevação da carga tributária.

Em 2008, cerca de 30% da dívida mobiliária federal interna era detida por investidores institucionais: fundos de previdência complementar, que os utilizam para carregar a poupança de milhares de aposentados. Na mesma época, instituições financeiras detinham cerca de 46% da dívida mobiliária<sup>42</sup>, o que não constitui argumento a favor de seu repúdio: crises bancárias podem comprometer o patrimônio de todos os clientes, e levam a recessões e elevações na dívida pública muito mais pronunciadas<sup>43</sup>. A dívida pública é uma reserva de valor que auxilia a manter a liquidez dos mercados de crédito, de sorte que um repúdio ainda que parcial pode acarretar uma contração creditícia lesiva, precipitar uma diminuição na atividade econômica e ceifar numerosos postos de trabalho.

A sustentabilidade financeira da administração, assim, pode ser considerada um interesse público primário, não apenas um interesse da administração pública. Uma vez que as consequências de sua violação não se restringem aos contribuintes ou aos proprietários de títulos da dívida pública, mas atingem a comunidade como um todo, é possível afirmar que ela constitui um interesse difuso (3), apresentando as características a seguir examinadas.

### 3. AS CARACTERÍSTICAS DE INTERESSE DIFUSO DA SUSTENTABILIDADE FISCAL

Um interesse difuso, assim, existe no plano da facticidade, não pela circunstância de ser juspositivado em um dado momento histórico. Sua caracterização como direito difuso, entretanto, vai depender da concessão da proteção jurisdicional pelo poder público. O ordenamento jurídico brasileiro positivou os interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, definindo os interesses difusos como aqueles transin-

T.; WALLACE, N. Some unpleasant monetary arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, v. 5, n. 3, p. 1-17, 1981.

40 Ao contrário do argumentado em OLSEN, A. C. L. *Direitos Fundamentais Sociais*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 266.

41 Para um exame das finanças públicas da época, ver: GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 125-155.

42 BITTENCOURT, J. L. A base de investidores da Dívida Pública Federal do Brasil. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de. (Org.) *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 389.

43 ROGOFF, K. S.; REINHART, C. M. *Oito séculos de delírios financeiros: desta vez é diferente*. São Paulo: Campus, 2010. p. 143-172.

dividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei 8.078/1990).

Um interesse difuso é um interesse metaindividual que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo. Eles se caracterizam pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, pela litigiosidade interna e por sua tendência à transição e mutação no tempo e no espaço<sup>44</sup>.

O titular do direito à sustentabilidade fiscal é indeterminado, da mesma forma que o do direito ao ar atmosférico ou ao meio ambiente equilibrado, não havendo como precisar quais os indivíduos afetados e expostos pelo comprometimento do Erário. Os danos à capacidade financeira do Erário afetam a qualidade de vida de toda a população de um país, direta ou indiretamente. Assim, os titulares do interesse difuso ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas estão ligados por uma circunstância de fato, não uma relação jurídica: os efeitos de uma atividade financeira insustentável não se restringem aos que detêm cidadania brasileira, nem aos contribuintes, mas se refletem sobre todos aqueles que residem no Brasil. Não há como “repartir” o direito à sustentabilidade fiscal em quotas atribuíveis a pessoas ou grupos preestabelecidos: a dívida pública não é divisível entre os contribuintes de um país, nem seus efeitos se produzem apenas sobre os cidadãos de um ente federativo.

A prestação deficiente de serviços públicos, cujo financiamento é reduzido pela necessidade cada vez maior de se pagarem os encargos da dívida; a obsolescência da infraestrutura produtiva, causada pela grande dificuldade de se levantarem novos recursos após um calote externo ou interno; uma espiral inflacionária que atinja as camadas mais desfavorecidas da população transferindo renda para a camada que pode se proteger com instrumentos financeiros: todas essas dificuldades são igualmente enfrentadas por todos os residentes no país<sup>45</sup>, sejam nacionais ou estrangeiros, os quais experimentam a mesma condição, ainda que possam estar mais ou menos suscetíveis a ela.

Ademais, a sustentabilidade fiscal, da mesma forma que a ambiental, envolve um componente intergeracional (4.2). Esse é mais um fator que contribui para a indeterminação de seus titulares, os quais não se restringem aos que moram em um determinado país no presente, mas incluem seus (eventuais, possíveis) descendentes e aqueles que nele venham a residir. Uma vez que a “concretização de direitos” que exija a realização de gastos públicos acima das receitas compromete, em algum grau, a realização de outros direitos no futuro, e que o equilíbrio fiscal é resultado de uma disputa sobre a alocação de recursos públicos, é possível afirmar que o direito à sustentabilidade fiscal apresenta outra característica dos interesses difusos: a intensa litigiosidade<sup>46</sup> entre os beneficiários de políticas públicas na atualidade e os beneficiários de políticas públicas e da situação da economia em um momento futuro.

Uma violação ao direito de sustentabilidade fiscal é de reparação extremamente difícil. Uma vez que a dívida pública é posta em trajetória explosiva, pela própria definição de sustentabilidade fiscal, serão necessárias onerosas medidas corretivas (elevação de tributos, corte de políticas públicas), ou o repúdio implícito ou explícito à dívida. Uma vez ocorrida a geração de despesas de caráter continuado e de benefícios previdenciários desvinculados de fontes de custeio, o que seria possível sem a existência de regras fiscais na Constituição e na legislação, o interesse difuso se transmuda da prevenção de riscos fiscais para o gerenciamento desse passivo, visando à manutenção da trajetória do endividamento em patamares compatíveis com a razoabilidade.

44 MANCUSO, R. de C. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 150.

45 O calote da dívida interna, ainda que parcial como no caso de subindexação dos títulos da dívida pública, constituiria em si uma violação de direitos individuais homogêneos, não se enquadrando precisamente no interesse difuso ora retratado. A diminuição na atividade econômica causada por essa expropriação de riqueza, pela redução da liquidez, e pelos impactos na atividade de intermediação financeira, por sua vez, será sentida por toda a coletividade.

46 MANCUSO, R. de C. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 101.

Conforme demonstrado, a sustentabilidade fiscal do ente público constitui interesse difuso cuja violação acarreta grave sofrimento aos titulares e atinge a concretização das liberdades da pessoa humana. Entretanto, para que esse interesse seja considerado como um direito fundamental (4), é necessário constatar que sua proteção pode ser extraída a partir da Constituição Federal.

#### 4. O DIREITO À SUSTENTABILIDADE FISCAL E SUA FUNDAMENTALIDADE

A inexistência de previsão expressa a respeito do equilíbrio orçamentário na Constituição de 1988 conduz ao entendimento de que é permitido o endividamento, desde que observados determinados limites estruturados a partir das demais normas constitucionais (4.1) e da legislação infraconstitucional, que indicam como o Estado cumprirá a obrigação de assegurá-la. Enquanto direito destinado à proteção de interesse difuso, o direito à sustentabilidade fiscal é decorrente do princípio da solidariedade social, em sua dimensão geracional e intergeracional (4.2).

##### 4.1. O direito difuso à sustentabilidade fiscal a partir da Constituição Federal

A estabilidade das políticas fiscal e monetária e sua compatibilidade com a restrição orçamentária do setor público configuram interesse público, o qual é juridicamente protegido pelo dever de condução equilibrada da atividade financeira do Estado estabelecido em regras constitucionais e infraconstitucionais. Da mesma forma que o direito ao desenvolvimento, do qual é correlato, funciona de forma concreta por meio de diretivas endereçadas ao Estado, que deve tomar medidas para satisfazer determinadas necessidades sociais. Seus titulares não podem ser determinados, pelo próprio caráter abstrato e similar à enunciação de um programa político que o direito reveste<sup>47</sup>.

Embora alguns dos interesses difusos (proteção do consumidor, direito ao ambiente equilibrado) encontrem previsão explícita no texto constitucional, essa não é uma característica indispensável: a concessão de proteção pelo ordenamento jurídico a um interesse pode decorrer de interpretação sistemática e teleológica do sistema constitucional. É possível extrair a fundamentalidade formal de um direito difuso a partir de outro que esteja expressamente tutelado, quando eles se pressuponham ou sejam conexos<sup>48</sup>, nos termos do art. 5º, § 2º, da CF/1988.

Ao contrário da proteção do consumidor (art. 5º, inciso XXXII e art. 170, inciso V) e do direito ao ambiente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal de 1988 não consagra *explicitamente* o princípio do equilíbrio *orçamentário*, diversamente do que ocorrida na Constituição de 1967. A estabilidade econômica, bem jurídico que o equilíbrio fiscal busca proteger, é referida de forma direta apenas no art. 71 do ADCT, mediante o qual foi criado o Fundo Social de Emergência (a partir de 1996, “Fundo de Estabilização Fiscal”) pela Emenda Constitucional de Revisão 01/1994, no contexto do ajuste parcial preparatório do Plano Real (“saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal”).

A ausência do princípio na sua feição clássica seria justificada pelo fato de o equilíbrio depender de um conjunto de variáveis econômicas, e não de preceitos jurídicos. Há, entretanto, a previsão de *regras* na própria Constituição e na legislação infraconstitucional, cuja observância levaria ao equilíbrio econômico<sup>49</sup>. Ademais, outros *princípios* da Constituição Federal somente podem ser efetivados com a observância do direito à sustentabilidade fiscal.

47 Estas características dos direitos fundamentais coletivos e difusos são encontradas em DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 84.

48 MANCUSO, R. de C. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 116.

49 TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5. p. 182.

O “equilíbrio orçamentário” é, na verdade, um conceito frágil. A lei 4.320/1964 dispõe que a programação orçamentária atenderá ao objetivo de manter o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa realizada, para não incorrer em problemas de liquidez, isto é, evitar “insuficiências de caixa”. Se um compromisso de curto prazo não for pago na dada prevista, ele é inscrito em restos a pagar, enquanto eventuais desequilíbrios orçamentários ou financeiros de obras e serviços públicos (isto é, de prazo mais longo) são sanados com compromissos (art. 98, da Lei 4.320/1964) de exigibilidade superior a doze meses (ou seja, operações de crédito). Formalmente, o orçamento estará equilibrado mesmo na hipótese da prática de déficits correntes expressivos e sequenciais<sup>50</sup>, contanto que cobertos com operações de crédito, ainda que isso implique elevação insustentável do endividamento. Logo, não faz sentido se estabelecer que “o orçamento deve estar em equilíbrio”, e é nesse contexto que a Constituição traz a previsão da “regra de ouro”, segundo a qual as operações de crédito não podem ser superiores às despesas de capital<sup>51</sup>.

O fundamento da “regra de ouro” é a própria sustentabilidade fiscal: o processo de utilização de operações de crédito para custear despesas correntes é *insustentável*. Com o passar do tempo, o peso crescente dos encargos e a necessidade de se tributar cada vez mais a geração atual tornam o calote mais atraente, ainda mais quando grande parte dos credores forem estrangeiros<sup>52</sup>. No entanto, a mera perspectiva de repúdio ou faz com que os credores simplesmente deixem de emprestar para o ente público deficitário, ou com que emprestem apenas a prazos curtos (para reduzir esse risco), a taxas mais altas (para compensar o risco mais elevado), ou ainda indexadas a moedas estrangeiras. Isso gera uma dívida pública mais cara, e cada vez mais difícil de pagar, ônus que é suportado por todos, inclusive pelos menos favorecidos.

Verifica-se, assim, que o equilíbrio fiscal não pode ser entendido como igualdade numérica entre receitas e despesas (a qual evita apenas problemas de liquidez) em um exercício financeiro específico. É necessário o estabelecimento de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a consecução de seus fins<sup>53</sup>. É por essa razão que a Constituição Federal de 1988 não traz “equilíbrio orçamentário” como um princípio expresso, embora caminhe na direção do equilíbrio fiscal, princípio mais amplo que obriga o Estado a pautar sua gestão pelo equilíbrio intertemporal entre receitas e despesas, de modo que não seja necessário se recorrer às despesas de capital para financiar despesas correntes.

A realização de déficits elevados e persistentes sujeita a dívida ao risco de uma trajetória insustentável e, embora pareça trazer inicialmente o aumento nos níveis de emprego e da renda, rapidamente compromete a própria atividade administrativa e exerce impacto negativo no estoque de capital físico e intelectual exigido para a concretização das capacidades e liberdades humanas (2.2). Por tais motivos, é forçoso se atribuir à sustentabilidade fiscal a qualidade de pré-requisito ao desenvolvimento nacional, objetivo traçado pelo legislador Constituinte de 1988. Nesse sentido, o exame das consequências da atividade financeira insustentável demonstra o seu caráter de obstáculo à construção de uma sociedade livre, justa e solidária e de que forma ela compromete o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3, incisos I a III, da CF/1988). Afinal, ao fazer com que a dívida pública nacional assuma uma dimensão exagerada, a atividade insustentável passa a exigir recursos que fazem falta para garantir o desenvolvimento social. Enquanto o problema não é solucionado, não há como se reduzir o esforço fiscal do Estado: nem reduzir a carga tributária, nem elevar os investimentos sociais<sup>54</sup>.

50 Em caso de déficit (corrente), a lei orçamentária anual indicará as fontes de recursos que o Poder executivo usará em sua cobertura (art. 7º, § 1º, da Lei 4.320/1964).

51 Exceções são possíveis, mas apenas quando as operações tiverem finalidade precisa e forem aprovadas por maioria absoluta pelo Poder Legislativo, nos termos do Art. 167, inciso III, da CF/1988.

52 PORTUGAL FILHO, M. Prefácio. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 13.

53 FIGUEIREDO, C. M. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 138.

54 Nesse sentido, CALIENDO, P. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, I. TIMM, L. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 181.

Além da “regra de ouro”, a Constituição Federal traz outras regras que conduzem ao equilíbrio fiscal intertemporal: a proibição de o Banco Central conceder empréstimos ao Tesouro Nacional<sup>55</sup> (art. 164, § 2º); a unificação dos orçamentos (art. 165, § 5º); a transparência dos incentivos fiscais (art. 165, § 6º); e a exigência de lei específica para as renúncias de receitas e para a concessão de subsídios (art. 150, § 6º), e a obrigatoriedade de que constem de demonstrativo integrante da Lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 6º); a vedação de início de programa ou projeto não incluídos na Lei orçamentária anual (art. 167, inciso I); a proibição de realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, inciso II), de abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação dos recursos (art. 167, inciso V), e de concessão de créditos ilimitados (art. 167, inciso VII); além da previsão de limitação das despesas com pessoal (art. 169) Todas essas regras reduzem os incentivos ao desequilíbrio nas contas públicas.

O direito fundamental à condução sustentável das finanças públicas pode também ser depreendido do texto Constitucional a partir das regras que determinam a transparência orçamentária e o controle dos gastos<sup>56</sup>, prevendo estabelecimento de limites à dívida (art. 48, inciso XIV, e art. 52, incisos VI e IX) e intervenção para reorganizar as finanças subnacionais em caso de repúdio (art. 34, inciso V, alínea “a”, e art. 35, inciso I). Busca-se garantir, assim, que a atividade financeira do Estado seja fiel ao seu compromisso de promover a dignidade social e estabelecer a transformação efetiva, não momentânea, da realidade social.

Como cada ente da federação é financeiramente autônomo, a Constituição prevê a preservação do “patrimônio público” (o que abrange sua dimensão financeira) como uma competência comum, a ser exercida simultaneamente pela União, Estados, DF e Municípios (art. 23, inciso I). Devido aos seus efeitos contrários à estabilidade econômica, a atividade fiscal insustentável é ainda vedada de forma indireta pela exigência de que a ordem econômica (à qual é inerente a participação do Estado) garanta a todos uma existência digna (art. 170), e que a ordem social alcance o bem-estar e a justiça social (art. 193).

A sustentabilidade fiscal não é comprometida com a verificação de déficit (nem mesmo com a elevação do endividamento relativo à capacidade de pagamento) em um exercício específico<sup>57</sup>. Isso se manifesta nas próprias definições de solvência e sustentabilidade, que levam em consideração uma quantidade indefinida de exercícios financeiros. Permite-se o endividamento de forma controlada, como se depreende do próprio exame das funções da dívida pública, desde que o financiamento de gastos em montante superior às receitas em um dado exercício (contratação ou emissão de dívida) venha a apresentar benefícios, e cabe ao processo democrático de gestão pública ponderá-los frente aos seus custos. A sustentabilidade fiscal apenas limita o processo: deve ser vedada a realização de déficits sequenciais e expressivos, capazes de colocar a dívida em um patamar que venha a exigir traumáticas mudanças na política fiscal ou repúdio das obrigações, ambas causadoras de retrocesso social (2.2).

O direito à sustentabilidade fiscal deve ser construído de forma a contornar a reserva de consistência<sup>58</sup>: a vedação não deve incidir sobre déficits moderados e esporádicos, cuja prática *razoavelmente possa ser esperada*

55 Um empréstimo do Banco Central ao governo implicaria que as dívidas do ente público estão sendo financiadas mediante a simples emissão de moeda. Para que o governo não se sinta tentado a utilizar esse mecanismo, nem mesmo seja capaz de alterá-lo, a vedação é considerada uma restrição fundamental e dessa forma estatuída no texto constitucional.

56 ANDRADE, C. A. S. Orçamento deficitário. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1.162.

57 É comum que um “superávit” primário seja um déficit nominal. A depender dos outros fatores que também influenciam a relação dívida/PIB (principalmente a taxa de juros e o crescimento do PIB), um determinado resultado primário pode elevar, manter ou diminuir o endividamento relativo.

58 Conjunto coerente de argumentos que garantem uma fundamentação consistente sobre a incompatibilidade de determinado ato ou omissão da Administração com a Constituição, cf. MORO, S. F. *Jurisdição Constitucional como democracia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. O controle jurisdicional sobre uma política pública pressupõe demonstrar que essa atividade estatal configure uma ofensa a direito fundamental. Em determinados casos, entretanto, simplesmente não há consenso ou não é possível verificar a real existência de prejuízo. Por exemplo, não é possível se afirmar, com um grau significativo de confiança, que a política de metas de inflação (alcançadas mediante restrição monetária) ou que o regime de bandas cambiais tenham implicado violação a direitos fundamentais.

*pela sociedade*, mas sim sobre déficits expressivos e reiterados aptos a colocar a dívida em trajetória explosiva e incompatível com a capacidade de pagamento do setor público.

Após se examinar as implicações da atividade financeira insustentável, verifica-se sua incompatibilidade com a Constituição e com os direitos fundamentais. Ao contrário do que poderia ser entendido em uma análise imediata, a sustentabilidade fiscal não se confunde com o simples interesse financeiro e secundário do Estado, uma vez que a reserva do possível também pode exercer o papel de garantidora de direitos fundamentais, quando, observados os critérios de proporcionalidade e garantia do mínimo existencial, seja utilizada para salvaguardar o núcleo essencial de outros direitos fundamentais<sup>59</sup>. Logo, o instituto não apenas constitui limite fático ou formal, mas axiológico dos direitos prestacionais, pois seu aspecto valorativo transcende a obediência à tripartição dos poderes e à legalidade do processo orçamentário. Deixa de haver uma “única e possível opção imposta ao julgador por razões de ordem ético-jurídica”<sup>60</sup> quando se percebe que a concretização de cada direito prestacional envolve arcar não apenas com seus custos diretos, mas também com os efeitos colaterais do *acúmulo* de tais despesas. A reserva do possível sob a perspectiva intertemporal estabelece o questionamento sobre a *razoabilidade de se exigir da sociedade* a assunção de dívidas quando essas se mostrarem incompatíveis com sua capacidade de pagamento, espalhando esses efeitos colaterais negativos por toda a coletividade.

A sustentabilidade fiscal, corolário do equilíbrio econômico das contas públicas, é não apenas a equalização de receitas e de gastos, mas a harmonia entre capacidade contributiva, redistribuição de renda e desenvolvimento econômico, enquanto o desequilíbrio orçamentário é fruto da contradição entre os princípios constitucionais do Estado de Direito<sup>61</sup>. É integrada, assim por uma dimensão adicional: que essa reserva do possível intertemporal seja observada de forma a não se sacrificar o bem-estar das pessoas, consideradas como membros de uma comunidade, com alterações bruscas nas políticas públicas causadoras de retrocesso social. Visando a tal finalidade, o Constituinte desenhou um conjunto de regras fiscais destinadas a garantir a solvência e a sustentabilidade da atividade financeira do Estado, trabalho este complementado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a própria política de condução equilibrada das finanças públicas.

O direito à sustentabilidade fiscal, da mesma forma que o direito ao meio ambiente equilibrado, não é um direito subjetivo típico, divisível, particularizável ou desfrutável individualmente, mas enseja a exigibilidade de comportamentos positivos e negativos daqueles a quem o Constituinte e o legislador incumbem a realização do dever jurídico correspondente<sup>62</sup>. Entretanto, mesmo no âmbito da tutela dos direitos difusos, a perspectiva individual não fica completamente escamoteada: a titularidade do direito é atribuída à coletividade, para que a pessoa humana seja protegida em sua individualidade<sup>63</sup>. A pessoa humana tem o direito de não sofrer as consequências da atividade fiscal insustentável, as quais se abatem sobre todos.

59 Cf. SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W. e TIMM, L. B. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 30.

60 Conforme o Ministro Celso de Mello, “[...] entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, ‘caput’, e art. 196), ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo – uma vez configurado esse dilema – que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no Recurso Extraordinário. RE-AgR 393175/RS. 2ª Turma. Agente: Estado do Rio Grande do Sul. Arguido: Luiz Marcelo Dias e outros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de dezembro de 2006. DJU, 02 fev. 2007.

61 TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5. p. 174.

62 A afirmação relativa ao direito ao meio ambiente equilibrado é encontrada em BARROSO, L. R. A proteção ao meio ambiente na Constituição Federal brasileira. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 44, p. 41-75, jun. 1992. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/857040/DLFE-49370.pdf/Revista44Doutrina\\_pg\\_41\\_a\\_75.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/857040/DLFE-49370.pdf/Revista44Doutrina_pg_41_a_75.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2014.

63 SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 217.

## 4.2. A sustentabilidade fiscal como aplicação do princípio da solidariedade

Os direitos que envolvem a proteção de interesses indeterminados (tais como o direito à paz, ao desenvolvimento e ao meio ambiente), por suas características e finalidades de cooperação, convergem para uma mesma categoria: os chamados direitos de solidariedade. Envolve a delimitação entre os interesses de alguns e os interesses de todos, tanto no presente quanto no futuro. Em última análise, a solidariedade entre os membros da comunidade é princípio fundante do Estado Democrático de Direito, regime baseado nas ideias de democracia participativa, pluralismo político, soberania popular, busca do bem comum e tutela efetiva dos direitos fundamentais, a qual envolve o dever do Estado de proteger os cidadãos quanto à diminuição dos meios de subsistência<sup>64</sup>.

O aspecto inicial de solidariedade a ser considerado, observado nos direitos difusos como um todo, é intrageracional: os efeitos negativos da condução do endividamento em trajetória insustentável atingem todos os membros da comunidade em conjunto, embora alguns tenham mais possibilidade de se proteger deles em relação aos demais<sup>65</sup>. Mesmo aqueles que se haviam beneficiado dos efeitos de curto prazo são atingidos: ainda que em uma etapa diferente da vida, os beneficiários veem suas conquistas sociais diminuídas, ou mesmo revertidas, pela superveniência de tributos, juros, ou inflação mais elevados. Nesse sentido, a sustentabilidade fiscal deve ser compreendida como dimensão da proibição do retrocesso social.

Além da solidariedade entre os membros da mesma geração, aspecto comum a todos os direitos difusos, a sustentabilidade fiscal envolve um componente intergeracional. A solidariedade intergeracional requer a proteção das necessidades (ou direitos) das gerações futuras e a imposição de limites às ações da geração atual. Nesse sentido, a ligação entre justiça intergeracional e desenvolvimento sustentável é verificada também entre o equilíbrio fiscal intertemporal e o desenvolvimento nacional sustentável (sob o prisma das finanças públicas)<sup>66</sup>.

Conforme o princípio da equidade intergeracional, o propósito da sociedade deve ser realizar e proteger o bem-estar social de todas as gerações: a contemporânea e as futuras. O princípio, elaborado no âmbito do direito internacional ambiental, estabelece que 1) cada geração tem o dever de conservar a diversidade natural e cultural recebida, de forma a não restringir indevidamente as opções disponíveis às gerações futuras; 2) cada geração deve manter a qualidade do planeta de modo a não transmiti-lo em qualidade não inferior à que recebeu; e 3) cada geração deve promover equitativamente os direitos de acesso à herança da geração anterior a seus próprios integrantes<sup>67</sup>. O princípio requer também que sejam evitadas ações desastrosas e irreversíveis para a herança natural e cultural, tendo estreita relação com o princípio da precaução.

Construiu-se o entendimento, então, das gerações futuras como titulares de um direito aos recursos necessários para garantir, por um período indeterminado, direitos econômicos, sociais e culturais básicos<sup>68</sup>. Entende-se, desse modo, que a geração presente tem uma obrigação correspondente ao direito das gerações futuras, ainda que estas constituam um titular ainda indeterminado (o que, de resto, é aplicável aos demais direitos difusos).

64 DINIZ, M. A. V. Estado social e princípio da solidariedade. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 31148, jul./dez. 2008. p. 35.

65 Por exemplo, aqueles com acesso a investimentos financeiros indexados, proprietários de imóveis com alugueis reajustáveis e demais rendimentos variáveis, não assalariados.

66 CUNDA, D. Z. G. da Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, Ano 2, n. 3, p. 1.937, 2013.

67 WEISS, E. B. Our rights and obligations to future generations for the environment. *American Journal of International Law*, p. 198-207, 1990. p. 26.

68 KISS, A. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 5-7. Em sentido contrário, entendendo que as gerações futuras não possuem representatividade democrática nem podem efetivamente imputar responsabilidade à geração anterior, GOMES, C. A. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, p. 160 e ss.

A sustentabilidade ambiental possui referência na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado para as futuras gerações (art. 225, § 1º, da CF/1988). Quanto à sustentabilidade fiscal, em uma primeira análise, a Constituição garante a “regra de ouro das finanças públicas”, segundo a qual é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (art. 167, inciso III), além das regras fiscais que conduzem ao equilíbrio fiscal intertemporal.

Reconhece-se que, em um ordenamento fundado na solidariedade social, a tributação, tendo em vista seu papel distributivo, não está diretamente relacionada com o benefício diretamente extraído por cada contribuinte, mas sim na capacidade contributiva de cada um. Assim, o sistema tributário está assentado no princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, CF/1988), estreitamente relacionado com o princípio da igualdade (art. 150, inciso II) e derivado da ideia de tratamento equitativo e não discriminatório na repartição de encargos e benefícios públicos<sup>69</sup>. A separação, contudo, não é completa: embora exista a desvinculação entre “benefícios” e “ônus”, o princípio da justiça intergeracional é decorrência do princípio da *isonomia*, o qual proíbe o legislador de estabelecer qualquer tratamento desigual que não venha fundado em critérios suficientemente razoáveis<sup>70</sup>. Nesse sentido, afigura-se desarrazoado que a geração futura venha a ser onerada por gastos que beneficiaram essencialmente apenas a geração anterior, e razoável que arque com parte do esforço para financiar aqueles investimentos que lhe trouxeram benefícios.

É verdade ainda que o bem-estar da sociedade no futuro está relacionado com o tipo de sociedade que é construída no presente. Investimentos bem realizados na concretização de liberdades humanas no presente elevam a qualidade de vida para todos, dessa geração e das próximas. É possível se considerar educação, saúde pública e saneamento básico como uma espécie de “capital humano”, uma vez que trazem bem-estar às pessoas e à sociedade como um todo. Assim, o direito intergeracional à sustentabilidade fiscal não envolve a proibição da realização da dívida pública, mas exige que ela seja contraída de forma razoável e proporcional, estabelecendo limites que o administrador deve obedecer de forma que a atividade financeira do Estado seja benéfica, e não prejudicial, à população<sup>71</sup>. Não há um juízo de valor negativo sobre o endividamento público em si: o que tem conteúdo axiológico negativo é realizar gastos e contrair uma dívida excessiva, que beneficiará apenas a população presente de forma *temporária*, embora venha a prejudicar os interesses dessa mesma população no futuro próximo, e de seus descendentes a longo prazo.

Em tese, a sociedade atual poderia escolher dotar a geração atual de mais recursos, para serem pagos posteriormente, julgando que as gerações futuras serão mais ricas e terão mais capacidade contributiva. É verdade que os investimentos de cada época *costumam fazer* com que a tecnologia avance a cada geração, tornando o trabalho no futuro mais produtivo do que o realizado no presente, e essa tem sido a regra geral nos séculos após a Revolução Industrial. Trata-se, entretanto, de uma concepção evolutiva da história: o progresso tecnológico e o desenvolvimento humano não são dados nem podem ser tidos como certos, nem é garantido que a produtividade vá aumentar em proporção igual ao superior à carga tributária.

O equilíbrio intergeracional, assim, procura evitar que a fruição e a concretização dos direitos fundamentais de uma geração sejam feitas de forma a inviabilizar a concretização dos direitos fundamentais de outra. Isso apesar do fato de que a geração anterior, no limite, poderia imputar obrigação à geração seguinte, sem que essa possa se manifestar, apenas sofrer as consequências do adimplemento ou do repúdio. Por esse motivo, trata-se de manifestação do princípio de solidariedade, pressupondo a relação de pertença a uma determinada comunidade e o elo que liga cada um dos indivíduos que a compõem com a sorte e as vicissitudes dos demais<sup>72</sup>.

69 CALIENDO, P. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 280.

70 REZZOAGLI, L. C., REZZOAGLI, B. A. Teoria de la presión tributaria em base a la igualdad intergeneracional: una perspectiva financiera y tributaria del caso argentino. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 134-146, 2013. p. 144.

71 Há aqui ligação com a “regra de ouro”. No entanto, a regra envolve uma presunção forte: que as despesas de capital constituem investimentos que irão beneficiar a população durante um horizonte temporal. É necessário avaliar a aderência da presunção à realidade, a qual dependerá da economicidade de cada investimento ou inversão realizada.

72 NABAIS, J. C. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Co-

A sustentabilidade fiscal, constata-se, não implica defesa do Estado mínimo: pelo contrário, subsiste o dever Estatal de criar os pressupostos materiais indispensáveis ao exercício dos direitos econômicos, culturais e sociais. Apenas se reconhece que a realização de escolhas que inviabilizem ou dificultem desarrastadamente a concretização dos direitos fundamentais de terceiros é intervir, indevidamente, em sua esfera jurídica, ofendendo sua dignidade. Ao Estado, logo, cumpre também tutelar o direito de alguém não ter seus direitos fundamentais tolhidos de forma desnecessária, desproporcional e irrazoável.

Observe-se que, embora a sustentabilidade fiscal envolva a ação planejada e transparente visando ao equilíbrio intertemporal das finanças estatais, a equidade intergeracional transcende a natureza de política pública (“policy”)<sup>73</sup>. Constitui um parâmetro (“standard”) a ser observado não por que vá a promover determinada situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência da justiça, de moralidade, sendo, desse modo, considerada um princípio<sup>74</sup>. Trata-se, além disso, de um mandado de otimização, a ser realizado na maior medida possível<sup>75</sup>: em caso de crise econômica grave, que constitua estado de necessidade econômica, ou de sua iminência, é justificável a ocorrência de déficits expressivos, mesmo que futuramente venham a requerer alterações mais bruscas de política fiscal e monetária.

Como os demais direitos fundamentais difusos, sua concepção está sujeita às críticas sobre o caráter inicialmente vago de seu conteúdo e sobre a sua titularidade, pela estranheza no fato de ele ser concretizado pela própria ação financeira sustentável *do Estado*. A sustentabilidade, entretanto, constitui bem jurídico cuja proteção, por sua essencialidade, deve ser compatibilizada com os outros valores constitucionais e direitos fundamentais.

Nessa primeira análise, é possível afirmar que o direito à sustentabilidade fiscal constitui, de forma ambivalente, direito de defesa (vedando a condução insustentável das finanças estatais) e direito à prestação jurídica em sentido amplo, a qual consiste na *normação do bem jurídico protegido e formulação de normas de organização e procedimento*<sup>76</sup>, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o arcabouço normativo regulatório do endividamento público. De modo a concretizar o direito difuso à sustentabilidade fiscal, a Lei Complementar 101/2000 foi aprovada com o objetivo de reduzir o déficit público, evitando a prática de déficits recorrentes e moderados, e de estabilizar o montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia, combatendo a indesejável expansão da dívida pública acima de limites máximos e prudenciais<sup>77</sup>.

Nos termos do art. 1º, § 1º, da LC 101/2000, a gestão fiscal responsável pressupõe a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o *equilíbrio das contas públicas*, mediante os seguintes mecanismos: 1) cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; e 2) obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas, endividamento público, contratação de operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar; além de regulamentar o comportamento dos gestores em final de mandato e instituir medidas que elevam a transparência da atividade financeira do Estado. A atividade de condução sustentável das políticas públicas, não envolve um simples “não fazer”, mas sim uma atuação planejada, transparente e conjunta de todos os entes federativos: como qualquer diploma legal, a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal depende da atuação das instituições incumbidas de sua aplicação.

A sustentabilidade fiscal, assim, não é um simples requisito para que o Estado possa pegar mais empréstimos, nem tem como principal finalidade a proteção dos interesses dos credores, já garantidos por outras

---

imbra, Coimbra, v. 75, p. 148, 1999.

73 BORDIN, F. L. Justiça entre gerações e a proteção do meio ambiente: um estudo do conceito de equidade intergeracional em direito internacional ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 13, n. 52, p. 37-61, 2008. p. 56.

74 DWORKIN, R. *Levando direitos a sério*. São Paulo: M. Fontes, 2007. p. 36.

75 ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.

76 BRANCO, P. G. G. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 335.

77 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Exposição de Motivos Interministerial n. 106/MOG/MF/MPAS, de 13 abril de 1999*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/EM-PLC18.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/EM-PLC18.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2014.

normas do ordenamento jurídico. Envolve a proteção de um interesse difuso, o de evitar que todos sejam prejudicados por determinado tipo de atividade administrativa. Pressupõe que a transferência de riqueza para a geração atual é moralmente justificável quando não envolver prejuízo à geração futura, e requerida quando financia a construção de ativos que beneficiarão a população por vários anos<sup>78</sup>, a prevenção ou a recuperação de catástrofes naturais, guerras e depressões econômicas. Uma atividade financeira insustentável constitui violação do princípio da isonomia, vetor do Estado Democrático de Direito, ao prejudicar a possibilidade de concretização dos direitos da geração atual em um período futuro e das gerações posteriores de forma inadequada, desnecessária e desproporcional.

Desse modo, a sustentabilidade fiscal ultrapassa a condição de restrição fática à concretização dos direitos fundamentais e constitui ela própria um direito da sociedade como um todo e das gerações futuras, não se afigurando razoável exigir-se da sociedade que ela conduza de forma insustentável seu endividamento. É possível, desse modo, sua caracterização como direito fundamental difuso e correlato ao dever de mantê-la.

## 5. CONCLUSÃO

A sustentabilidade fiscal — estabilidade das políticas fiscal e monetária e sua compatibilidade com a restrição orçamentária do setor público — configura, assim, interesse difuso, sendo protegido juridicamente pelo dever de condução equilibrada da atividade financeira do Estado. Esse dever constitui expressão e especificação do princípio da isonomia, o qual é fundamento de validade da “regra de ouro” das finanças públicas e das demais regras constitucionais e infraconstitucionais destinadas à manutenção do equilíbrio fiscal.

Salienta-se a diferença entre a condução sustentável e insustentável das finanças públicas: a assunção de compromissos por uma geração para serem pagos pela próxima afeta, de alguma forma, a concretização dos direitos desta, a qual precisa escolher entre pagar os encargos financeiros ou arcar com os custos de um repúdio implícito ou explícito. Por outro lado, a infraestrutura econômica construída pelo poder público (o capital físico na forma de estradas, portos, energia, telecomunicações) e o capital intelectual (educação, instituições que favoreçam o desenvolvimento) constituem ativos que beneficiam várias gerações, da mesma forma que os recursos naturais e o ambiente equilibrado.

Assim, embora a Constituição Federal de 1988 não consagre *textualmente* o princípio do equilíbrio orçamentário, o direito à sustentabilidade fiscal encontra-se adscrito à Lei Maior e pode ser depreendido de seus enunciados normativos, a partir dos princípios da isonomia (art. 150, inciso II), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º) da proteção às gerações futuras (art. 225), e, de forma mediata, dos objetivos de desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º). Sua construção ocorre ainda a partir das regras que limitam o endividamento, determinam a transparência orçamentária e o controle dos gastos<sup>79</sup>, prevendo estabelecimento de limites à dívida e intervenção para reorganizar as finanças subnacionais em caso de repúdio.

Embora a defesa da sustentabilidade fiscal envolva a manutenção da capacidade creditícia do Estado, ela não se esgota nessa dimensão. Não se trata de defender um “interesse público secundário”, mas sim proteger o interesse público primário das consequências danosas de uma atividade insustentável. O direito à sustentabilidade fiscal é contraposto à concepção que busca justificar a prática de déficits orçamentários como forma de se favorecer o desenvolvimento econômico. Esclarecendo a função e os limites dos déficits orçamentários, é possível evitar que os efeitos prejudiciais de sua prática reiterada incidam sobre a popula-

78 Requer-se, entretanto, precaução para que uma perspectiva excessivamente otimista não superestime os benefícios nem subestime os custos envolvidos, apenas para justificar a construção de tais ativos e o financiamento através da emissão de dívida.

79 ANDRADE, C. A. S. Orçamento Deficitário. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1.162.

ção como um todo, principalmente sobre os menos favorecidos atingidos pela desorganização da atividade estatal, pelo comprometimento dos serviços públicos pelos encargos financeiros, pela elevação da carga tributária que distorça a atividade produtiva ou pelo regressivo imposto inflacionário.

Afirmar a existência de um direito à sustentabilidade fiscal não implica defender a sacralidade do pagamento dos compromissos assumidos pelo poder público, nem postular que os credores mobiliários devem sempre ter prioridade sobre os demais credores do Estado. Ao mesmo tempo que qualquer investimento está sujeito a riscos e é a eles proporcionalmente remunerado (o que retira a condenação moral de um eventual repúdio), esses riscos, entretanto, refletem-se sobre a comunidade devedora, na forma de juros elevados. Embora escolher quanto e a quem se paga seja uma decisão que envolve uma ponderação de custos e benefícios, de modo a sacrificar os interesses da coletividade da menor forma possível, é importante que essa decisão considere *todos* os custos sociais: diretos e indiretos, atuais e futuros. O direito à sustentabilidade fiscal procura assegurar que tais decisões difíceis não venham a se fazer necessárias.

Obrigar a população de uma determinada época a escolher entre saldar uma dívida quase impagável ou sofrer os elevados custos de seu repúdio é utilizá-la como instrumento, não como finalidade, uma vez que lhe impede ou dificulta a concretização dos respectivos direitos. A conclusão não é aplicável, ressalte-se, a todo e qualquer endividamento, mas sim à atividade financeira insustentável e lesiva. Qualquer elevação na dívida pública (em relação à capacidade de pagamento do ente administrativo) deve ocorrer de modo responsável e compatível com a progressão da capacidade de pagamento, de modo que os recursos sejam utilizados de forma adequada e que seu adimplemento não venha a impossibilitar a concretização dos direitos da geração posterior nem violar sua capacidade contributiva. Essa isonomia intertemporal está na base da própria “regra de ouro” das finanças públicas.

Uma vez demonstrado como a dívida pública representa a dimensão intertemporal da reserva do possível, pode-se entender que o limite à concretização dos direitos prestacionais não é propriamente a existência fática dos recursos financeiros, a formalidade da legislação orçamentária, a independência dos poderes ou os direitos patrimoniais dos credores possivelmente atingidos por um repúdio, mas sim o direito da própria coletividade a não sofrer as severas consequências da atividade financeira insustentável do ente público. É levando esses todos os interesses protegidos a partir da ordem jurídica em consideração que se deve definir o que é razoável que um indivíduo venha a exigir da sociedade, a dimensão original do conceito de reserva do possível que informa as demais (a existência fática, no presente, dos recursos financeiros que seriam arrecadados no futuro; e a existência jurídica, no orçamento, da autorização para empregá-los).

Analogamente à proteção da sustentabilidade ambiental pelo direito ao ambiente equilibrado, reconhece-se a dificuldade de se avaliar o impacto de uma ação governamental isolada na atividade financeira do Estado. Após se ter verificado a existência do direito à sustentabilidade fiscal, impõe-se a tarefa de, a partir do direito positivo, definir o dever jurídico a ele correspondente, delimitando o que constituiria uma atividade insustentável a partir dos custos sociais inadequados, desnecessários e desproporcionais que possam representar à população. Mostram-se necessários estudos complementares para identificar se esse direito é respeitado pela simples aderência às regras de responsabilidade fiscal estatuídas (ou se é possível considerar que uma medida viole a sustentabilidade fiscal mesmo quando formalmente adequada), e qual a pretensão que nasce a partir da violação desse direito, mostrando a possibilidade de a coletividade servir-se de mecanismos sancionatórios do Estado, notadamente por via de uma ação judicial. Desse modo, seria possível caracterizar o direito à sustentabilidade fiscal como posição jurídica subjetiva, assente na Constituição formal e na Constituição material, ou seja, como direito *subjetivo* difuso e fundamental.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. A. *Keynes, crise e política fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALEXY, R. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. In: CONSTITUCIONALISMO Discursivo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- ANDRADE, C. A. S. Orçamento Deficitário. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1.159-1.178.
- BARCELLOS, A. P. de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARRO, R. J. On the determination of public debt. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 87, p. 940-971, 1979. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1833077>>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- BARROSO, L. R. A proteção ao meio ambiente na Constituição Federal brasileira. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 44, p. 41-75, jun. 1992. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/857040/DLFE-49370.pdf/Revista44Doutrina\\_pg\\_41\\_a\\_75.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/857040/DLFE-49370.pdf/Revista44Doutrina_pg_41_a_75.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Exposição de Motivos Interministerial n. 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/EM-PLC18.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/EM-PLC18.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no Recurso Extraordinário. RE-AgR 393175/RS. 2ª Turma. Agente: Estado do Rio Grande do Sul. Arguido: Luiz Marcelo Dias e outros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de dezembro de 2006. *DJU*, 02 fev. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 45 MC/DF. Plenário. Arguente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSBD. Arguido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2004. *DJU*, 4 maio 2004.
- BRANCO, P. G. G. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, G. F., COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307-372.
- BITTENCOURT, J. L. A base de investidores da Dívida Pública Federal do Brasil. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 383-413.
- BORDIN, F. L. Justiça entre gerações e a proteção do meio ambiente: um estudo do conceito de equidade intergeracional em direito internacional ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 13, n. 52, p. 37-61, out. /dez. 2008.
- CALIENDO, P. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CALIENDO, P. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, I. TIMM, L. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 175-186.
- CANOTILHO, J. C. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 8, n. 13, p. 7-18, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

COSTA, C. E. L. da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 81-99.

CUNDA, D. Z. G. da. Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque, *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, ano 2, n. 3, p. 1.911-1.967, 2013. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013\\_03\\_01911\\_01967.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_03_01911_01967.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2013.

DINIZ, M. A. V. Estado social e princípio da solidariedade. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revista-direitosegarantiasfundamentais/n3/2.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, R. *Levando direitos a sério*. São Paulo: M. Fontes, 2007.

EATON, J.; GERSOVITZ, M. Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis. *Review of Economic Studies*, v. 48, n. 2, p. 289-309, apr. 1981. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2296886>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

FIGUEIREDO, C. M. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 135-151.

FREITAS, L. F. C. de. *Direitos fundamentais: limites e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GERDESMEIER, D. *A estabilidade de preços é importante porque?* Frankfurt: Banco Central Europeu, 2009. p. 29. Disponível em: <[http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability\\_pt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability_pt.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GRINOVER, A. P. O controle jurisdicional das políticas públicas. In: GRINOVER, A. P., WATANABE, K. (Coord.) *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 125-150.

IMF. Assessing sustainability. *Washington: Policy Development and Review Department*, 2002. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2013.

JACOB, C. A. B. A Reserva do possível: obrigação de previsão orçamentária e aplicação da verba. In: GRINOVER, A. P., WATANABE, K. (Coord.) *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 237-284.

KISS, A. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 1-12.

LOPES, J. R. L. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 138.

MANKIW, G. *Macroeconomia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MANCUSO, R. de C. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004.

MATTOS, C. C. A. de. Aspectos teóricos da dívida pública: aplicações para o Brasil. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coord. de publicações, 2005. p. 73-102.

MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

- MORO, S. F. *Jurisdição constitucional como democracia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- NABAIS, J. C. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, Coimbra, v. 75, p. 148, 1999.
- OCTAVIANNI, A. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juro da dívida pública interna. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. M. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- OLSEN, A. C. L. *Direitos fundamentais sociais*. Curitiba: Juruá, 2008.
- REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- REZZOAGLI, L. C., REZZOAGLI, B. A. Teoría de la presión tributaria em base a la igualdad intergeneracional: una perspectiva financiera y tributaria del caso argentino. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 134-146, 2013.
- ROCHA, F. Ajuste fiscal, composição do gasto público e crescimento econômico. In: MENDES, M. (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 97-109.
- ROGOFF, K. S.; REINHART, C. M. *Oito séculos de delírios financeiros: desta vez é diferente*. São Paulo: Campus, 2010.
- SARGENT, T. e WALLACE, N. Some unpleasant monetary arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*. v. 5, n. 3, p. 1-17, out./dez.1981. Disponível em: <<http://www.minneapolisfed.org/research/qr/qr531.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2014.
- SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W. e TIMM, L. B. (Org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 13-50.
- SILVA, A. C., CABRAL, R.; BAGDAHSSARIAN, W. Gerenciamento de riscos da dívida pública federal. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de. (Org.) *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Mundial, 2009. p. 173-218.
- TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- WATANABE, K. Da defesa do consumidor em juízo: disposições gerais. In: GRINOVER, A. P. et. al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 790-873.
- WATANABE, K. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, A. P., WATANABE, K. (Coord.) *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 213-224.
- WEISS, E. B. Our rights and obligations to future generations for the environment. *Revista do Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. n. 13. p. 21-33, ene./jun. 1991. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iudh/cont/13/dtr/dtr2.pdf>> Acesso em: 13 out. 2013.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.