

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Alexandre Naoki Nishioka; Cláudio Miguel de Sousa Cardoso; Francisco Nicolau Domingos; Raymundo Juliano Feitosa. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-217-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Os artigos a seguir exibidos são fruto do XIV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado nos dias 10, 11 e 12 de setembro, na sempre receptiva cidade de Barcelos, com colaboração essencial do Instituto Politécnico do Cávado e Ave.

O agrupamento dos ramos de Tributário e Financeiro, no GT coordenado, é um convite ao desenvolvimento de trabalhos interdisciplinares, que articulam conceitos interligados em diversos ramos do Direito em busca de um aperfeiçoamento científico à altura exigida pelo Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Aliás, em homenagem e respeito à internacionalidade da casa do encontro, essa mencionada interdisciplinaridade traduziu-se, inclusive, no direito comparado, angariando produtividade no Direito Português (quanto à averiguação da constitucionalidade de concorrência fiscal entre profissionais) e Espanhol (em relação ao importe de soluções alternativas de conflitos tributários administrativo). Em todo caso, não somente as produções propriamente ditas, como também os diálogos proporcionados no evento com a participação total dos aprovados, foram de grande proveito aos seus adequados espaços de investigação.

Invariavelmente, as temáticas contemporâneas fizeram-se presentes, sobretudo no que diz respeito às novas conjunturas proporcionadas pela Reforma Tributária e sua indissociável regulamentação. Em um horizonte de observação com recorte voltado às alterações principiológicas, houve foco no incremento da cooperação no texto constitucional. Por sua vez, na análise da legislação conexa, a proeminência deu-se à responsabilidade – seja em um viés específico quanto às plataformas digitais, seja em uma perspectiva ampla quanto ao

fiscal e sua exigência para o funcionamento verdadeiro da ordem econômica nacional; e, para os adeptos de uma tradicional discussão doutrinária, uma crítica acerca de determinados posicionamentos quanto à isenção tributária.

Na mesma medida, a oportunidade da gestão conjunta do GT de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social garantiu aos debates sua notória amplitude consagrada na Constituição Cidadã de 1988, de maneira que a investigação dessas garantias sempre se desdobra em temas instigantes, em decorrências não tão imediatamente previsíveis.

Nesse contexto, foram analisadas: as mudanças promovidas pela EC n.º 103/2019 no regime de previdência dos servidores públicos, agora com certa maturidade temporal, apontando para uma preferência estratégica de planos administrados por entidades fechadas de previdência complementar; a escolha do tipo da solidariedade e os reflexos dessa decisão no sistema da Seguridade Social; a urgência da transição de paradigma na definição de cidadania, optando por um método dialético, com o fito de acompanhar as transformações sociais que não são apropriadamente abarcadas em um conceito jurídico fixo; e, não menos relevante, a complexa associação entre a garantia à educação e a vulnerabilidade da pessoa autista no sistema de ensino.

Com efeito, certos da qualidade e pertinência dos trabalhos apresentados, é com grande satisfação que a coordenação do GT deseja uma boa leitura!

Prof. Dr. Alexandre Naoki Nishioka – Universidade de São Paulo.

Profa. Dra. Cláudia de Sousa Cardoso - Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

Prof. Dr. Francisco Nicolau Domingos - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO FUNDAMENTO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA

FISCAL SUSTAINABILITY AS A FOUNDATION OF THE BRAZILIAN ECONOMIC CONSTITUTION

**Gustavo Davanço Nardi
Jonathan Barros Vita**

Resumo

O presente artigo investiga a sustentabilidade fiscal como elemento estruturante da Constituição Econômica brasileira, diante do cenário contemporâneo de desorganização orçamentária e fragilização institucional das finanças públicas. Parte-se da problemática da ruptura entre o projeto normativo delineado nos artigos 165 e 170 da Constituição Federal de 1988 e a ausência de uma âncora fiscal eficaz, especialmente após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 126/2022. Justifica-se a pesquisa pela necessidade de repensar a responsabilidade fiscal não como limitação à atuação estatal, mas como pressuposto normativo para a realização dos direitos fundamentais, econômicos e sociais. O objetivo central consiste em demonstrar que o equilíbrio fiscal não apenas integra o núcleo da ordem econômica constitucional, mas é também condição de possibilidade para a efetividade do pacto federativo, da livre iniciativa e da justiça social. O trabalho estrutura-se a partir da análise normativa da Constituição e da legislação infraconstitucional correlata, articulada a elementos da análise econômica do direito, considerando os impactos concretos da instabilidade fiscal sobre a macroeconomia, o mercado financeiro e os agentes produtivos. Adota-se metodologia qualitativa, com abordagem teórico-dogmática e crítica, combinando pesquisa bibliográfica, documental e análise normativa e institucional. O estudo ainda se apoia em autores como Eros Grau, André Ramos Tavares, Paulo Caliendo e Richard Posner, para sustentar a centralidade da sustentabilidade fiscal como fundamento jurídico e econômico do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Palavras-chave: Sustentabilidade fiscal, Constituição econômica, Responsabilidade fiscal,

realization of fundamental economic and social rights. The main objective is to demonstrate that fiscal balance not only forms part of the core of the constitutional economic order, but also constitutes a necessary condition for the effectiveness of the federal pact, free enterprise, and social justice. The article is structured through a normative analysis of the Constitution and related infraconstitutional legislation, articulated with elements of the economic analysis of law, considering the concrete impacts of fiscal instability on macroeconomic dynamics, financial markets, and productive agents. A qualitative methodology is adopted, with a theoretical-dogmatic and critical approach, combining bibliographic research, documentary analysis, and institutional examination. The study also draws upon authors such as Eros Grau, André Ramos Tavares, Paulo Caliando, and Richard Posner to support the centrality of fiscal sustainability as a legal and economic foundation of the Brazilian Democratic Rule of Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal sustainability, Economic constitution, Fiscal responsibility, Economic order, Fundamental economic rights

INTRODUÇÃO

A Constituição não é apenas norma jurídica: é também projeto, promessa e arquitetura, quando se trata da Constituição Econômica, como formulada por Eros Grau, trata-se da ordem jurídica que organiza, limita e fundamenta a atuação do Estado no domínio econômico.

Desta maneira, não se está diante de um conjunto neutro de comandos técnicos, mas de uma diretriz política e institucional que visa estruturar o mercado dentro de uma lógica de justiça, estabilidade e inclusão, sendo que a economia, na moldura constitucional de 1988, é uma dimensão jurídica da vida social, e não um campo autônomo à margem do Direito.

Neste contexto, a sustentabilidade fiscal não se apresenta como um fim em si mesmo, mas como instrumento imprescindível à realização da Constituição Econômica. É preciso, como lembra Paulo Caliendo, superar a visão meramente arrecadatória da política fiscal para compreendê-la como fundamento da credibilidade do Estado e do próprio pacto federativo.

A responsabilidade fiscal é, portanto, uma ponte entre a norma constitucional e a capacidade de atuação concreta do Estado — uma condição de possibilidade da eficácia da ordem econômica.

A crise sanitária global deflagrada pela pandemia da COVID-19, somada à fragmentação institucional e à crescente judicialização do orçamento, exacerbou as distorções históricas das finanças públicas brasileiras.

O rompimento com o teto de gastos, a substituição por um novo arcabouço fiscal (EC nº 126/2022), e a persistência do déficit primário, inclusive na Lei Orçamentária Anual de 2025, já aprovada com expectativa de resultado negativo, ambos revelam não apenas uma disfunção administrativa, mas uma ruptura sistêmica entre o projeto normativo da Constituição Econômica e sua viabilidade material.

Como observa André Ramos Tavares, a Constituição impõe ao Estado não apenas o dever de intervir, mas o dever de fazê-lo com racionalidade, dentro de limites normativos que garantam o equilíbrio intertemporal das políticas públicas. Assim, a ausência de uma âncora fiscal funcional não representa apenas um risco macroeconômico trata-se de uma inconstitucionalidade por omissão de planejamento eficaz.

Este artigo parte, portanto, de uma hipótese inversa à leitura tradicional: é a sustentabilidade fiscal que viabiliza a realização da Constituição Econômica, não o contrário, sendo que sem

planejamento, sem controle da dívida, e sem previsibilidade orçamentária, a ordem econômica constitucional converte-se em retórica inócua.

Nossa análise aqui proposta é teórico-normativa e crítica, ancorada na leitura sistemática da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das diretrizes da LDO, dos dados da LOA 2025 e das transformações recentes promovidas pela EC 126/2022 e LC 200/2024.

O objetivo é demonstrar que a reconstrução do pacto constitucional brasileiro exige uma nova compreensão do equilíbrio fiscal, não como limite à atuação estatal, mas como condição constitucional para o exercício de suas finalidades econômicas, ainda inclusive a garantia de justiça social e desenvolvimento sustentável de longo prazo.

2. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO FUNDAMENTO NORMATIVO

2.1 A Constituição Econômica como projeto normativo de desenvolvimento

A Constituição de 1988 consolidou um modelo de Estado orientado não apenas pela organização dos poderes, mas também pela estruturação de um projeto econômico fundado na liberdade de iniciativa, na justiça social e na busca de um desenvolvimento sustentável.

Esse projeto normativo, conceituado por Eros Roberto Grau como "Constituição Econômica", não se confunde com uma simples carta de intenções ou um modelo de governo: trata-se de um verdadeiro conjunto de normas fundantes da organização econômica da sociedade.

A ordem econômica constitucional deve ser compreendida como campo normativo em que os princípios da livre iniciativa e da intervenção estatal se articulam sob a égide da justiça social. Nessa perspectiva, a sustentação fiscal do Estado não é um tema técnico e isolado, mas sim um elemento de viabilidade desse projeto.

Sem a organização responsável das finanças públicas, não se viabiliza a implementação efetiva dos direitos fundamentais nem a estabilidade necessária ao ambiente econômico.

2.2 O papel do Estado na ordem econômica: racionalidade e justiça social

A Constituição Econômica, conforme delineada por Eros Roberto Grau, configura um complexo normativo destinado a organizar o funcionamento da atividade econômica dentro dos parâmetros estabelecidos pela ordem constitucional.

Importante ressaltar que Professor Diógenes pontua que "A Constituição de 1988 foi elaborada como uma 'Constituição Dirigente', orientada à transformação política, econômica e social do país." (Diógenes de Oliveira, 2015, p. 380)

Desta maneira, não se trata da mera positivação de regras relativas à economia, mas da institucionalização de um modelo de desenvolvimento que pressupõe a intervenção estatal no domínio econômico para realização de finalidades públicas superiores, como a justiça social, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades.

Desta forma, o desenvolvimento econômico nem sempre é ponto aumento de indústria ou arrecadação, pois caso o gestor seja qualquer for a instância for irracional na alocação dos recursos públicos e fazer gastos sem ganhos diretos ou indiretos seja para população ou para setor econômico do local ou da região, haverá um descompasso nos princípios constitucionais e na aplicação real.

A questão empírica prática influência de forma determinante, pois o gestor acima exemplificado poderá cumprir os ditames legais das leis de Responsabilidade Fiscal e da lei da Contabilidade Pública, caso a alocação orçamentária sem proposito ou intuito haverá uma grande erosão econômica.

Em razão da erosão econômica pelo mal alocação dos recursos públicos o desenvolvimento e crescimento do parque industrial ou acoplamento de negócios econômicos de grande vult, primeiramente não terão interesse na localidade e segundo caso venham terão sérias dificuldade em manter funcionários na localidade, em manter um bom fluxo nas malhas viárias e assim são efeitos indiretos da alocação irracional de recurso.

A racionabilidade orçamentária financeira e econômica na alocação dos recursos é parte indissociável do compromisso constitucional com a justiça social: não se promove igualdade material com desequilíbrio fiscal permanente.

Se faltasse problemas para setor público, na carta magna a atuação do Estado na esfera econômica é prevista de forma expressa na Constituição, seja por meio da regulação dos

mercados, seja pela prestação direta de serviços públicos e pela atuação indutora em setores estratégicos.

Valendo ressaltar que essa intervenção, no entanto, não é livre ou discricionária: ela está subordinada aos princípios constitucionais da eficiência, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e, sobretudo, da responsabilidade.

Para a Professora Dinara de Arruda “O Estado é um agente normativo e regulador da atividade econômica, assumindo o dever de assegurar a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.” (Oliveira, 2024, p. 2).

Segundo Grau, a Constituição Econômica incorpora um compromisso normativo com a configuração jurídica da economia, impondo limites, finalidades e instrumentos de controle à liberdade econômica, ao mesmo tempo em que assegura a livre iniciativa e a propriedade privada como pilares condicionados aos valores constitucionais.

Em suas palavras, a Constituição Econômica é constituída pelas normas que organizam a atuação estatal e condicionam a atividade dos agentes privados segundo os objetivos da ordem jurídico-social delineada pela Constituição Federal de 1988. (Eros,

A professora Dinara traz que “Para ser eficaz, a ordem econômica deve propiciar dignidade ao indivíduo, democratizando o acesso ao desenvolvimento e combatendo as desigualdades sociais.” (Oliveira, 2024, p. 3)

O ordenamento da atividade econômica exige, como pressuposto de sua viabilidade, a existência de um aparato fiscal coerente, capaz de assegurar a estabilidade macroeconômica e a previsibilidade das políticas públicas.

Nesse sentido, a sustentabilidade fiscal assume papel instrumental para a concretização dos comandos constitucionais, integrando-se de forma indissociável ao projeto de racionalidade estatal idealizado pela Constituição, que está em consonância com a alocação de recursos de forma racional também.

2.3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A FUNÇÃO ORGANIZADORA DO CICLO FISCAL

O planejamento orçamentário é o instrumento pelo qual o Estado racionaliza a alocação de recursos, compatibiliza prioridades e assegura transparência ao processo de decisão fiscal. A Constituição consagra, no caput do art. 165, que leis específicas disporão sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Essa estrutura não é meramente

burocrática, mas representa um compromisso constitucional com a previsibilidade, a responsabilidade e a coerência da atuação financeira do Estado.

O artigo 165 da Constituição Federal estrutura o sistema de planejamento fiscal e financeiro da Administração Pública brasileira, estabelecendo a necessidade de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses instrumentos não são documentos administrativos meramente programáticos, mas expressões normativas obrigatórias de racionalidade, transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Cada etapa do processo de planejamento orçamentário articula a dimensão política da escolha de prioridades públicas à dimensão jurídica do respeito aos limites constitucionais e legais.

O PPA define, de forma estratégica, os programas e objetivos de médio prazo para o período de quatro anos, enquanto a LDO estabelece as metas fiscais, prioridades e orientações para a elaboração da LOA.

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, materializa a alocação concreta dos recursos em consonância com as diretrizes previamente fixadas, submetendo a execução financeira anual a um parâmetro de legalidade e eficiência.

A lógica estrutural da Constituição Econômica impõe que esses instrumentos sejam articulados de maneira rigorosa, conformando o ciclo orçamentário em um mecanismo efetivo de planejamento e controle.

Por meio do ciclo orçamentário, expressa-se a materialização do pacto político firmado na Constituição, logo o descumprimento reiterado das metas fiscais, a manipulação das receitas e a flexibilização das regras de contingenciamento orçamentário evidenciam a erosão de um dos fundamentos da Constituição Econômica.

Observa-se, no entanto, uma crescente disfuncionalidade no sistema de planejamento fiscal brasileiro. A prática reiterada de alterações orçamentárias, a proliferação de créditos adicionais e a utilização das chamadas "emendas do relator" evidenciam a perda de densidade normativa dos instrumentos constitucionais de controle financeiro.

Este cenário revela o progressivo afastamento da racionalidade fiscal e de alocação de recursos orçamentários constitucionalizada e a substituição do planejamento por práticas

políticas casuísticas, o que fragiliza a estabilidade econômica e compromete a efetividade das políticas públicas.

Assim, a Constituição Econômica, na perspectiva de Eros Grau, impõe ao Estado não apenas o dever de realizar atividades econômicas compatíveis com o interesse público, mas também o dever de organizar e planejar suas finanças de forma a preservar a continuidade, a previsibilidade e a eficiência de suas ações. A sustentabilidade fiscal não é, portanto, um valor meramente instrumental, mas uma condição de efetividade dos próprios princípios e objetivos constitucionais da ordem econômica.

O afastamento dessa lógica implica não apenas ineficiência administrativa, mas também inconstitucionalidade material, à medida que frustra o objetivo constitucional de realização de uma ordem econômica livre, solidária e socialmente justa.

Dessa forma, o planejamento fiscal, a disciplina orçamentária e a sustentabilidade das contas públicas constituem dimensões essenciais para a concretização da Constituição Econômica, integrando-se ao seu núcleo normativo fundamental.

Além do mais com a sustentabilidade fiscal haverá uma grande sinalização para investidores externos terem “segurança” dos seus investimentos na República Federativa do Brasil e se não bastante para geração de riquezas é necessário que haja um campo apropriado e fértil para isso ocorra.

Para que esse campo fértil venha ocorrer será necessário, também, alocação racional de recursos orçamentários e financeiros, pois são finitos, onde devíamos gastar menos com dívida ou pagamentos juros e mais com investimento em despesas de capital para incentivar o desenvolvimento econômico e não através apenas de indução estatal.

Como uma forma de tornar aquele Estado membro ou a cidade atrativa para que o investido tenha coragem de investir seu capital, o que irá consolidar a nossa o desenvolvimento nacional sustentável.

3. SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL

A sustentabilidade fiscal não configura mera política administrativa de governo, mas constitui verdadeira exigência constitucional implícita à realização da ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988.

A partir da sistemática constitucional, verifica-se que o equilíbrio fiscal, entendido como a capacidade do Estado de honrar seus compromissos presentes sem comprometer a solvência futura, é elemento estruturante para a efetivação dos direitos fundamentais e para a manutenção do pacto federativo.

A promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consolidou o arcabouço jurídico de limitação e racionalização das despesas públicas, estabelecendo regras para o controle do endividamento, a programação de metas fiscais e a transparência da gestão fiscal.

Conforme observa **Paulo Caliendo**, a LRF não se limita a impor freios financeiros, mas inaugura uma lógica de governança pública baseada em critérios de eficiência, responsabilidade intergeracional e previsibilidade econômica.

A LRF sistematiza e concretiza valores constitucionais dispersos no texto de 1988, como a legalidade, a moralidade administrativa e a publicidade. Ao estabelecer parâmetros para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, a LRF integra-se diretamente ao ciclo orçamentário definido pelo artigo 165 da Constituição Federal, criando um regime jurídico próprio para a disciplina das finanças públicas.

O princípio da responsabilidade fiscal, implícito na Constituição e explicitado pela LRF, impõe ao gestor público a obrigação de atuar de modo a compatibilizar receitas e despesas, considerando tanto o curto prazo quanto o impacto intertemporal das decisões financeiras.

Não se trata apenas de evitar déficits orçamentários imediatos, mas de estruturar uma administração pública orientada à preservação da capacidade de atuação do Estado para as gerações futuras, em consonância com o mandamento de desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, a sustentabilidade fiscal transcende o plano da eficiência gerencial e adquire dimensão constitucional substantiva: constitui condição necessária para a própria realização dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais.

Conforme adverte André Ramos Tavares, a realização de políticas públicas sociais, especialmente as de caráter distributivo, depende da existência de bases fiscais sólidas e previsíveis, sob pena de se converterem em promessas inefetivas e, por conseguinte, em violações constitucionais.

A sustentabilidade fiscal, portanto, deve ser compreendida como parte do núcleo normativo da Constituição Econômica, sendo funcional à realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre eles o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza (artigo 3º, incisos II e III, da CF/88).

A lógica subjacente à ordem econômica constitucional pressupõe que a liberdade de iniciativa, a valorização do trabalho humano e a justiça social sejam viabilizadas em um ambiente de estabilidade macroeconômica e previsibilidade orçamentária.

A fragilização da disciplina fiscal, seja pela omissão legislativa, pela flexibilização de regras de controle, ou pela adoção de práticas orçamentárias informais, representa uma ruptura da função instrumental da sustentabilidade fiscal para a realização da Constituição Econômica.

A deterioração das contas públicas, ao elevar os riscos de endividamento descontrolado, inflação e perda de credibilidade institucional, compromete não apenas o equilíbrio econômico, mas também o próprio modelo constitucional de organização da sociedade.

Assim, a análise da sustentabilidade fiscal sob a ótica da Constituição Econômica exige reconhecer sua natureza jurídica de meio necessário à efetividade dos valores constitucionais. A responsabilidade fiscal não é obstáculo ao desenvolvimento, mas requisito estrutural para a promoção de um crescimento econômico inclusivo, socialmente orientado e politicamente estável, conforme pretendido pela ordem jurídica de 1988.

4. O NOVO ARCABOUÇO FISCAL E AS TRANSFORMAÇÕES CONSTITUCIONAIS RECENTES

A promulgação da Emenda Constitucional nº 126/2022, que instituiu o denominado "novo arcabouço fiscal", marcou uma mudança substancial na arquitetura jurídica da política fiscal brasileira. Substituindo o regime do teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o novo modelo propõe limites de crescimento real para as despesas públicas, combinados com metas de resultado primário e mecanismos de correção automática em caso de descumprimento.

Com entrada do Novo Governo e com emenda acima citada, foi posteriormente aprovado a Lei Complementar nº 200/2023, a qual representa marco de um novo ciclo institucional na tentativa de redefinir os parâmetros da política fiscal brasileira.

Em meio à crise do teto de gastos, esse novo arcabouço propõe um modelo baseado em metas de resultado primário com bandas de variação, acompanhadas por mecanismos

automáticos de ajuste. Tal mudança pretende responder à demanda por maior flexibilidade fiscal, sem renunciar ao compromisso com a responsabilidade.

A LC 200/2023 introduziu regras baseadas em metas de resultado primário com bandas de tolerância e condicionalidades que afetam o crescimento das despesas e dos investimentos. Além disso, cria um sistema de "incentivos e penalidades" atrelado à execução orçamentária e fiscal, a partir do cumprimento (ou não) das metas anuais.

A LC 200/2023, e caso de cumprimento da meta de resultado primário (superávit), a despesa primária poderá crescer até 70% da variação real da receita primária; caso o resultado fique fora da banda de tolerância, esse crescimento é limitado a 50% da variação. Ainda assim, a norma garante uma expansão mínima: as despesas devem crescer ao menos 0,6% ao ano acima da inflação, sem ultrapassar 2,5% de crescimento real, assegurando a continuidade das políticas públicas essenciais.

Além disso, o teto de gastos foi redefinido: seu reajuste anual passa a ser medido com base no **IPCA acumulado até junho do ano anterior** (e não mais dezembro), o que traz um novo referencial de cálculo para a correção das despesas.

A legislação também estabelece um piso de 0,6% do PIB para investimentos públicos, assegurando um patamar mínimo de aporte em infraestrutura e outros setores estratégicos, pois o resultado primário supere o limite superior da meta (banda de tolerância), até 70% desse excedente deverá ser destinado a novos investimentos, o que vincula parte do superávit à expansão da capacidade estatal.

Apesar desses avanços em termos de sofisticação institucional, persistem ambiguidades relevantes. A possibilidade de alteração das metas por decreto, o grau de discricionariedade conferido ao Executivo na interpretação dos resultados e a ausência de vedações mais estritas sobre a expansão de gastos em cenários de descumprimento fragilizam a inteligibilidade e a força normativa do novo arcabouço.

As transformações constitucionais recentes indicam uma tensão permanente entre a busca por flexibilidade orçamentária e a necessidade de reinstitucionalizar o controle fiscal sob a lógica constitucional. A EC 126/2022 não apenas rompe com o teto de gastos, mas também reabre o debate sobre os limites da discricionariedade fiscal em contextos de urgência social.

Do ponto de vista constitucional, o novo arcabouço só se legitima se conseguir manter o vínculo com os fins maiores da Constituição: a promoção do bem de todos, a eliminação da

pobreza e a garantia dos direitos sociais. Caso contrário, torna-se mais um instrumento retórico de flexibilização orçamentária.

Como adverte Eros Grau, "a Constituição Econômica não apenas organiza a atuação estatal, mas estrutura os instrumentos de intervenção e os limites para assegurar a estabilidade e a justiça" (Grau, 2005, p. 67).

O novo arcabouço, embora busque restaurar o equilíbrio fiscal de forma mais flexível e adaptativa, levanta questionamentos relevantes quanto à sua compatibilidade com os princípios da racionalidade, da eficiência e da segurança jurídica que fundamentam o planejamento fiscal constitucionalizado.

A vinculação do crescimento da despesa ao crescimento da receita corrente líquida, com bandas de tolerância, fragiliza a noção de planejamento de longo prazo, abrindo margem para volatilidade e insegurança.

Para Jurista André Ramos Tavares destaca que "o Estado Constitucional exige uma governança pública pautada na previsibilidade, na transparência e no compromisso com os direitos fundamentais, o que impõe limites materiais às escolhas fiscais" (Tavares, 2018, p. 134). Sob essa perspectiva, a fragilização de âncoras fiscais rígidas pode comprometer a estabilidade necessária para a realização da ordem econômica constitucional.

A política fiscal, enquanto instrumento da Constituição Econômica, não pode ser concebida como mero instrumento conjuntural de ajuste cíclico. Conforme aponta Paulo Caliendo, "a sustentabilidade fiscal é pressuposta para a eficiência dos subsistemas sociais e para a preservação dos direitos fundamentais em sua dimensão orçamentária" (Caliendo, 2009, p. 89).

A fragmentação das metas fiscais, como autorizada pelo novo regime, pode tensionar a efetividade dos programas constitucionais e comprometer o financiamento das políticas públicas essenciais.

Outro aspecto relevante é a transferência crescente de poderes ao Poder Executivo para a gestão dos limites fiscais, reduzindo o controle parlamentar e a transparência democrática do processo orçamentário.

Este movimento de concentração de competências administrativas, se não controlado por mecanismos rigorosos de accountability, pode gerar assimetrias institucionais incompatíveis com o princípio da separação de Poderes.

A experiência histórica recente da flexibilização fiscal durante a pandemia da COVID-19 já havia demonstrado os riscos de um sistema orçamentário excessivamente discricionário. Como enfatiza Eros Grau, "a rigidez normativa dos instrumentos econômicos visa a evitar a captura do Estado por interesses conjunturais" (Grau, 2005, p. 84).

A ruptura de parâmetros claros de responsabilidade fiscal, mesmo que justificada em momentos emergenciais, tende a perpetuar a instabilidade se não for acompanhada de mecanismos de restabelecimento automático da disciplina.

No novo modelo, embora existam gatilhos automáticos de ajuste em caso de descumprimento de metas, sua eficácia depende do grau de comprometimento institucional e da capacidade de enforcement político.

O arcabouço, nesse sentido, cria espaços de incerteza que podem afetar negativamente as expectativas dos agentes econômicos, elevar os prêmios de risco, pressionar as taxas de juros e reduzir o crescimento de longo prazo.

O impacto microeconômico da instabilidade fiscal, como aponta Paulo Caliendo, manifesta-se na retração dos investimentos produtivos, na elevação dos custos de crédito e na diminuição da confiança no ambiente de negócios (Caliendo, 2009, p. 111).

Tais efeitos microeconômicos, ao se consolidarem, retroalimentam a dificuldade de equilíbrio das contas públicas, num círculo vicioso que fragiliza a eficácia da Constituição Econômica.

Assim, a análise do novo arcabouço fiscal revela que a flexibilização excessiva das âncoras fiscais, sem contrapartidas institucionais robustas, representa um risco estrutural para a ordem econômica constitucional.

A sustentabilidade fiscal, como instrumento da Constituição Econômica, exige estabilidade normativa, previsibilidade das finanças públicas e compromisso efetivo com o equilíbrio intergeracional, sob pena de se inviabilizar a realização dos direitos fundamentais e da justiça social pretendida pelo constituinte de 1988.

5. Repercussões Econômicas da (In)sustentabilidade Fiscal

A sustentabilidade fiscal, enquanto instrumento da Constituição Econômica, transcende o plano normativo e irradia efeitos diretos sobre a atividade econômica, o mercado financeiro, o comportamento dos agentes produtivos e o ambiente microeconômico.

A estabilidade fiscal constitui, por conseguinte, um pressuposto técnico e jurídico para o crescimento econômico sustentável, a proteção da livre iniciativa e a efetividade dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

A literatura econômica aponta que a solvência das contas públicas é condição necessária para a formação de expectativas racionais de crescimento, estabilidade de preços e confiança nos investimentos.

Nesse sentido, **Ronald Coase** já destacava que “a existência de custos de transação elevados, gerados pela incerteza institucional, inibe o funcionamento eficiente dos mercados” (Coase, 1960, p. 20).

A deterioração fiscal, ao ampliar o risco-país e a volatilidade econômica, eleva os custos de transação e dificulta a operação normal das atividades econômicas.

A instabilidade fiscal impacta diretamente a taxa de juros de equilíbrio da economia. Conforme análise de Richard Posner, “em ambientes de insegurança institucional, o custo do capital se eleva, refletindo tanto a incerteza sobre a estabilidade de regras quanto a percepção de risco sistêmico” (Posner, 1977, p. 119).

No caso brasileiro, a fragilização dos compromissos de resultado primário, evidenciada no debate em torno da Lei Orçamentária Anual de 2025, acarreta efeitos imediatos sobre a curva de juros futuros, restringindo o crédito e desestimulando o investimento produtivo.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, Paulo Caliendo observa que “a ausência de um marco fiscal crível gera externalidades negativas para todos os agentes econômicos, comprometendo não apenas o planejamento estatal, mas também o planejamento das empresas e das famílias” (Caliendo, 2009, p. 122).

A volatilidade fiscal impõe, portanto, custos sociais elevados, que se manifestam na retração do consumo, na diminuição da poupança interna e na limitação das possibilidades de financiamento de políticas públicas redistributivas.

No campo microeconômico, a falta de sustentabilidade fiscal compromete a capacidade do Estado de operar como indutor do desenvolvimento, seja por meio de investimentos em infraestrutura, seja pela provisão de serviços públicos essenciais, pois a retração dos investimentos públicos, associada ao aumento da carga tributária como estratégia de ajuste, produz efeitos regressivos sobre o crescimento econômico, ampliando a desigualdade e deteriorando a competitividade sistêmica.

O Dr. André Ramos Tavares enfatiza que "a sustentabilidade fiscal é o mecanismo que impede que o Estado se torne refém de sua própria incapacidade de cumprir suas funções essenciais" (Tavares, 2018, p. 141).

Desta maneira, sem estabilidade nas contas públicas, a intervenção estatal no domínio econômico, prevista nos artigos 170 e seguintes da Constituição, perde efetividade e se converte em fator de ineficiência estrutural.

Além disso, o agravamento do desequilíbrio fiscal pressiona os mecanismos de controle monetário, obrigando a autoridade monetária a adotar políticas restritivas para conter os efeitos inflacionários da deterioração fiscal.

Este processo, como lembra Paulo Caliendo, "imputa ao sistema econômico um custo de oportunidade elevado, pois a restrição do crédito e o aumento da taxa básica de juros afetam, de forma assimétrica, os setores mais sensíveis à disponibilidade de capital" (Caliendo, 2009, p. 127).

Dessa maneira, a sustentabilidade fiscal revela-se componente indissociável da promoção do desenvolvimento econômico sustentável, da justiça distributiva e da estabilidade institucional.

A desorganização das finanças públicas representa não apenas uma falha administrativa, mas uma violação ao projeto constitucional de desenvolvimento, comprometendo a realização dos direitos sociais e a promoção da dignidade da pessoa humana, fundamentos centrais da Constituição de 1988.

A relação entre sustentabilidade fiscal e dinamismo econômico, portanto, não é contingente, mas estrutural. A ausência de compromisso efetivo com a responsabilidade fiscal gera impactos regressivos no mercado interno, fragiliza o potencial de crescimento e reduz a capacidade de o Estado desempenhar seu papel de garantidor dos direitos fundamentais econômicos e sociais.

6. Entre o Ideal Normativo e a Desordem Fiscal Atual

A Constituição Econômica brasileira, estruturada para promover um modelo de desenvolvimento baseado na livre iniciativa sob controle estatal racional, encontra-se hoje em uma encruzilhada histórica.

A desordem fiscal crônica, evidenciada pelo crescimento da dívida pública, pela persistência de déficits primários e pela perda de credibilidade dos instrumentos de planejamento, ameaça comprometer o núcleo estruturante da ordem econômica constitucional.

A **Lei Orçamentária Anual de 2025**, aprovada com previsão de déficit primário da ordem de **R\$ 9 bilhões**, confirma a tendência de descumprimento reiterado das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esse quadro agrava a percepção de fragilidade institucional e aumenta o risco de ruptura da estabilidade macroeconômica.

A crise fiscal brasileira não é recente. Ela se aprofundou com a flexibilização normativa durante a pandemia de COVID-19, período no qual o regime de teto de gastos foi sistematicamente flexibilizado para permitir gastos emergenciais.

Embora essa flexibilização tenha sido justificável no contexto pandêmico, sua perpetuação pós-crise expôs a fragilidade dos mecanismos institucionais de contenção do gasto público.

Eros Grau observa que "a Constituição Econômica não pode ser considerada como mera sugestão de boas práticas; trata-se de um projeto normativo que impõe limites jurídicos objetivos à atuação estatal" (Grau, 2005, p. 72).

A sistemática quebra das metas fiscais e a substituição do teto de gastos por regras mais permissivas desconstroem, na prática, os pilares de estabilidade sobre os quais a ordem econômica constitucional foi edificada.

A situação atual revela um paradoxo. De um lado, o governo busca impulsionar o crescimento econômico mediante políticas fiscais expansionistas. De outro, a ausência de um compromisso firme com o equilíbrio fiscal gera incerteza nos mercados, eleva os prêmios de risco, pressiona as taxas de juros e inibe o investimento produtivo.

Como enfatiza **Paulo Caliendo**, "a instabilidade fiscal gera externalidades negativas que retroalimentam o ciclo de baixo crescimento e alta desigualdade" (Caliendo, 2009, p. 89).

A herança fiscal da pandemia aprofundou a tendência de desequilíbrio estrutural. A dívida bruta do setor público, que representava cerca de **76% do PIB** em 2019, ultrapassou **90% do PIB** em 2023, conforme dados do Banco Central. Esse patamar de endividamento, além de restringir a margem de manobra fiscal, fragiliza a posição do Brasil perante investidores internacionais, deteriorando sua classificação de risco soberano.

O Professor **André Ramos Tavares** pontua que "a sustentabilidade fiscal é o eixo de conexão entre o pacto constitucional e a legitimidade da ação estatal no domínio econômico" (Tavares, 2018, p. 152).

Quando o Estado perde a capacidade de cumprir suas obrigações financeiras de maneira previsível, compromete-se a confiança necessária para a realização dos direitos fundamentais e para o funcionamento regular da atividade econômica.

A análise da execução orçamentária evidencia ainda o descolamento entre planejamento e execução, logo a proliferação de despesas obrigatórias, não sujeitas ao controle discricionário do Executivo, limita drasticamente a capacidade de ajuste do orçamento às realidades econômicas variáveis. **Richard Posner**, ao analisar a teoria dos incentivos institucionais, adverte que "o excesso de rigidez orçamentária, combinado à politização das decisões de gasto, conduz à ineficiência sistêmica e à captura de recursos públicos por interesses setoriais" (Posner, 1977, p. 143).

Essa realidade é corroborada pelo fenômeno das "emendas de relator", que, na prática, subvertem a lógica de planejamento plurianual e fragmentam ainda mais a execução orçamentária.

A apropriação do orçamento público por interesses parlamentares localizados enfraquece o sentido de planejamento estratégico nacional e compromete a eficiência alocativa dos recursos públicos.

Diante desse quadro, impõe-se reconhecer que a desordem fiscal atual representa uma violação estrutural da Constituição Econômica, não apenas em seu aspecto formal, mas em seu conteúdo material e teleológico.

A função coordenadora do Estado na ordem econômica, prevista nos artigos 170 a 174 da Constituição, pressupõe a existência de um aparato fiscal sólido, transparente e previsível, sua desconstrução implica, necessariamente, a fragilização dos objetivos constitucionais de desenvolvimento, justiça social e redução das desigualdades.

Assim, o desafio contemporâneo consiste em reconstruir o compromisso institucional com a sustentabilidade fiscal, compreendendo-a não como obstáculo à realização dos direitos fundamentais, mas como condição necessária à efetividade da própria Constituição Econômica. Como sintetiza **Eros Grau**, "o desenvolvimento econômico e a justiça social somente podem ser realizados no interior da ordem jurídica, jamais contra ela" (Grau, 2005, p. 103).

CONCLUSÃO

A Constituição Econômica brasileira de 1988 delineou um modelo normativo de desenvolvimento econômico fundado na livre iniciativa, na justiça social e na racionalidade estatal.

Este projeto, conforme ensinado por Eros Grau, “não pretende apenas garantir a liberdade econômica, mas assegurar que a atividade econômica seja exercida em conformidade com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito” (Grau, 2005, p. 54).

No entanto, a efetivação desse projeto constitucional depende de pressupostos materiais que garantam sua viabilidade prática, logo a sustentabilidade fiscal emerge, nesse contexto, não como uma escolha de conveniência administrativa, mas como condição necessária para a realização dos comandos constitucionais.

A ausência de disciplina orçamentária e o descontrole do endividamento público comprometem não apenas a estabilidade econômica, mas também a capacidade do Estado de assegurar os direitos fundamentais e induzir o desenvolvimento.

Conforme advertido por André Ramos Tavares, “a governança pública não pode prescindir de planejamento responsável, sob pena de comprometer a própria legitimidade do pacto constitucional” (Tavares, 2018, p. 152).

A recorrente prática de déficits primários, a desarticulação entre PPA, LDO e LOA, e a fragilidade dos instrumentos de controle da dívida pública revelam um cenário de ruptura sistemática com os pressupostos da Constituição Econômica.

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que a sustentabilidade fiscal deve ser compreendida como fundamento da ordem econômica constitucional, e não como obstáculo à realização dos direitos sociais.

A estabilidade fiscal não se opõe à justiça social, mas constitui-se como meio de garantir sua efetividade no longo prazo, sem planejamento, previsibilidade e responsabilidade na gestão das finanças públicas, a intervenção estatal no domínio econômico perde consistência e se converte em fator de instabilidade.

Nesse contexto, a transição do regime de teto de gastos para o novo arcabouço fiscal, inaugurado pela Emenda Constitucional nº 126/2022 e regulamentado pela Lei Complementar nº 200/2023, representa um momento crítico na trajetória institucional brasileira. Ainda que as

novas regras sinalizem um esforço de reconstrução da governança fiscal, persistem riscos relevantes de flexibilização excessiva, perda de previsibilidade e enfraquecimento do controle social e parlamentar sobre as contas públicas.

A contribuição central deste artigo reside na afirmação de que não há realização plena da justiça social sem responsabilidade intergeracional. A sustentação fiscal é condição jurídica da continuidade do pacto constitucional e da efetividade das promessas democráticas de 1988. Assim, a rearticulação entre racionalidade fiscal e promoção de direitos não é apenas desejável, mas necessária.

O desafio contemporâneo está em construir um modelo de governança fiscal que, respeitando os limites orçamentários, seja capaz de qualificar o gasto público, garantir equidade e assegurar a legitimidade constitucional do sistema econômico brasileiro.

A fim de reconstruir a conformidade do sistema fiscal brasileiro com os princípios da Constituição Econômica, propõem-se as seguintes linhas de atuação:

Reforço da Rigidez do Planejamento Orçamentário:

A vinculação efetiva entre o Plano Plurianual, a LDO e a LOA deve ser restaurada, com a imposição de limites mais estritos à edição de créditos adicionais e à manipulação casuística das peças orçamentárias.

Fortalecimento da Transparência e Accountability

A eliminação de mecanismos como as "emendas do relator" e a adoção de instrumentos de controle social mais rigorosos sobre a execução orçamentária são fundamentais para assegurar a integridade do processo de planejamento.

Reintrodução de Âncoras Fiscais Rígidas:

A flexibilização promovida pela Emenda Constitucional nº 126/2022 deve ser compensada pela criação de mecanismos automáticos de ajuste, vinculados a parâmetros objetivos e de execução obrigatória em caso de descumprimento de metas fiscais.

Integração entre Política Fiscal e Política Monetária:

A política de metas fiscais deve ser articulada com as metas de inflação e de crescimento econômico, garantindo coerência macroeconômica e evitando pressões assimétricas sobre a política monetária.

Compromisso com a Sustentabilidade Intergeracional:

O planejamento fiscal deve incorporar, de maneira vinculante, o princípio da responsabilidade intergeracional, de modo a impedir a transferência injustificada de encargos financeiros para as gerações futuras.

Em síntese, a restauração da racionalidade fiscal como instrumento de promoção da Constituição Econômica demanda uma reorientação institucional profunda. Exige o reconhecimento de que a sustentabilidade fiscal não é adversária da justiça social, mas sua aliada estrutural. Sem responsabilidade na gestão das finanças públicas, o projeto constitucional de 1988 converte-se em promessa vazia.

Por fim, será necessário reconectar a política fiscal ao projeto constitucional, portanto, não é apenas uma questão técnica: é uma exigência da própria legitimidade democrática e da realização do Estado Constitucional brasileiro.

Referências Bibliográficas

- CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: externalidades, produção normativa e cidadania*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2009.
- COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. Journal of Law and Economics, v. 3, p. 1-44, 1960.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 2. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.
- OLIVEIRA, Dinara de Arruda. *Da Ordem Econômica Constitucional à luz do princípio da dignidade da pessoa humana: um enfoque ao art. 170 da Constituição Federal*. In: CONPEDI. Anais do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI, 2015.
- DIÓGENES DE OLIVEIRA, Luiz Carlos. *Teoria da Educação Fiscal: da cidadania fiscal à cidadania cultural*. In: CONPEDI. Anais do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI, 2015.