

**O papel da Advocacia Pública na elaboração e implementação das políticas públicas: O necessário diálogo com o conceito de justiça fiscal e com o Estado Democrático de Direito**

Dayana de Moura Borges  
Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco  
[dayana.borges@pge.pe.gov.br](mailto:dayana.borges@pge.pe.gov.br)

## Resumo

Será analisado o conceito de justiça fiscal, subdividido em tributação (marcada pela regressividade de nosso sistema) e em distribuição (afetada pela redução do Estado a partir da EC 95/2016). Em seguida, será exposto o problema da captura dos benefícios fiscais. Por fim, demonstrar-se-á que a Advocacia Pública deve realizar uma releitura de suas atribuições na formulação das políticas públicas à luz do Estado Democrático de Direito, com especial destaque para a consultoria jurídica.

## 1 Políticas públicas e o custo dos direitos

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são os direitos de liberdade, as denominadas liberdades negativas, caracterizadas pela resistência do indivíduo em relação ao Estado. Trata-se dos direitos civis clássicos e dos direitos políticos. De outro lado, os direitos fundamentais de segunda dimensão estão relacionados à igualdade material e requerem, via de regra, intervenção positiva do Estado, tal como ocorre com os direitos sociais, culturais e econômicos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Brasil passou a assumir diversas responsabilidades sociais por meio do orçamento público. Efetivamente, o art. 5º, *caput*, tutela os direitos à vida, à liberdade, à igualdade formal, à segurança e à propriedade, todos pertencentes à primeira geração. Já os objetivos da República, previstos no art. 3º, entre os quais ora se destacam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia ao desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, relacionam-se aos direitos de segunda dimensão.

José Afonso da Silva leciona que, além de albergar diversos direitos sociais, a CF/88 tentou garantir meios de tornar esses direitos eficazes, citando como exemplos as reservas de recursos para saúde, previdência e assistência sociais e educação (arts. 198, 212 e 195)<sup>1</sup>.

O professor relata, ainda, que a Constituição Cidadã foi a primeira a trazer um capítulo próprio dos direitos sociais, dado que as constituições anteriores tratavam sobre os direitos sociais em capítulos que fusionavam as ordens social e econômica. Apesar da separação, Da Silva aponta que os direitos econômicos são pressupostos da existência dos direitos sociais, “pois, sem uma política econômica voltada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos”<sup>2</sup>.

---

1 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª edição. Malheiros Editores. p. 470.

2 *Ibidem*. p. 288.

Considerando que a Constituição Federal assegurou uma vasta gama de direitos aos administrados, exsurge o desafio de como implementar as políticas públicas de modo efetivo, mormente à vista da constatação de que, embora as necessidades sejam infinitas, os recursos financeiros são limitados.

Stephen Holmes demonstra que todos os direitos, sejam eles de primeira ou segunda geração, têm custos aos cofres públicos. De forma semelhante, José Casalta Nabais pondera que “não tem a menor base real a separação tradicional entre, de um lado, os direitos negativos, que seriam alheios a custos comunitários e, de outro lado, os direitos positivos, que desencadeariam sobretudo custos comunitários”<sup>3</sup>. Assim, ainda que os custos das liberdades clássicas não sejam perceptíveis ao primeiro golpe de vista, é certo que, tal como ocorre com os direitos sociais, eles têm suporte financeiro na figura dos tributos.

Ao princípio da força normativa da Constituição (Konrad Hesse) e à tese dos direitos levados a sério (Ronald Dworkin) contrapõem-se o custo dos direitos, a reserva do possível e a realização das conhecidas “escolhas trágicas”. Nessa quadra, cabe à Advocacia Pública aproximar-se da elaboração e da execução de políticas públicas e do conceito de justiça fiscal, tal como delineado no tópico subsequente.

## **2 Justiça fiscal no Estado social: justiça na tributação e na distribuição**

É cediço que, para a manutenção do Estado e o cumprimento das múltiplas finalidades a que ele se destina, são necessários recursos, cuja principal fonte é, sem dúvida, a tributação.

No Estado providência, o conceito de justiça fiscal subdivide-se em duas faces da mesma moeda, uma vez que se relaciona tanto com a forma empregada pelo Estado na arrecadação de seus tributos como também com o modo por meio do qual se realiza a despesa pública<sup>4</sup>.

Nas palavras de José Luís Saldanha Sanches, após a migração do Estado mínimo para o Estado da segurança social, “a justiça na *tributação* e a justiça na *distribuição*” passaram a ter “a mesma importância”<sup>5</sup>, porquanto “no fundo, a tributação é sempre o resultado de decisões tomadas a montante que conduzem a despesas públicas que o imposto, de forma imediata ou com adiamento (dívida pública), deverá financiar”<sup>6</sup>.

3 NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. In Por uma liberdade com responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais”, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 177-178.

4 MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A justiça fiscal entre o “dever-ser” constitucional e o “ser” institucional. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Org). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras**: por que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento: p. 684-698, 2020. p. 686.

5 SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. p.15.

6 *Ibidem*. p. 25.

Não obstante, a análise das faces dessa moeda revela que nosso sistema tributário e a política fiscal de austeridade implementada nos últimos cinco anos distanciam-nos do conceito de justiça fiscal, exigindo-se que a Advocacia Pública volte sua atuação à busca pela concretização dos direitos fundamentais, a qual, como visto, depende diretamente da tributação.

## 2.1 Quanto à arrecadação: regressividade do sistema tributário brasileiro

Sob a ótica da arrecadação, a Constituição Federal alberga diversos dispositivos que buscam realizar justiça social, destacando-se, em especial, o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, § 1º, e de acordo com o qual, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Para Saldanha Sanches, a efetivação do princípio da capacidade contributiva decorre da igualdade do sacrifício na repartição dos encargos tributários: “perante um certo quantum que deverá ser coberto pelas prestações coativas dos sujeitos passivos, o sacrifício sentido por cada um dos contribuintes deverá ser tendencialmente o mesmo”<sup>7</sup>.

Em que pese o teor do art. 145, § 1º, da CF, na prática, o sistema tributário brasileiro revela-se fortemente regressivo, pois, conforme destaca Ladislau Dowbor<sup>8</sup>, quase metade da carga tributária suportada pelos contribuintes refere-se a impostos sobre consumo (tributação indireta), atingindo “a massa da população que transforma a maior parte do que ganha em compras, com impostos embutidos”. De forma mais precisa, Luciana Grassano<sup>9</sup> aponta que, em 2017, a carga tributária bruta foi de 32,43% do PIB e que 48,44% desta incidiu sobre bens e serviços<sup>10</sup>, concluindo, então, de um modo bastante didático, que o imposto que uma pessoa milionária e uma desempregada pagam sobre um quilo de feijão é exatamente idêntico<sup>11</sup>.

Tal fenômeno ocorre, como se sabe, porque a tributação indireta permite a transferência do encargo econômico financeiro da exação ao consumidor, independentemente da faixa de renda em que este se encaixa. A opção pela tributação indireta, na verdade, decorre do princípio da praticabilidade tributária, na medida em que ela simplifica a arrecadação, torna a fiscalização menos onerosa e evita fraudes. Não se trata, portanto, de fazer uma cruzada contra a tributação indireta,

7 SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. p. 32.

8 DOWBOR, Ladislau. O parasitismo financeiro e seus malefícios. In: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p.48.

9 MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. **Revista Direitos Culturais**, v. 9, n. 19, p. 95-107, 2015. p. 97.

10 MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A justiça fiscal entre o “dever-ser” constitucional e o “ser” institucional. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Org). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras**: por que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento: p. 684-698, 2020. p. 688.

11 MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Quem paga o pato. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **Saudades das cartas de amor**. Belo Horizonte: Letramento: 2021. Belo Horizonte: Letramento: 2021. p. 87.

cujos principal mérito, consoante já afirmado, é, sem dúvida, o combate à sonegação. Essa equação pode ser, pois, solucionada na forma das lições de Saldanha Sanches, para quem a regressividade da tributação indireta pode ser compensada pelo efeito redistributivo de outros tributos e pela realização das despesas públicas em geral<sup>12</sup>.

Não é, porém, o que se observa, historicamente, na realidade tributária brasileira. De tudo que se arrecadou de tributo no país em 2017, apenas 21,75% e 4,58% incidiram, respectivamente, sobre renda e propriedade (tributação direta)<sup>13</sup>.

Quanto ao imposto de renda pessoa física (IRPF), sua alíquota máxima iniciou baixa no Brasil, no patamar de 8%, e foi aumentando ao longo dos anos, chegando a 20% em 1944, 50% em 1958 e 60% em 1961, até atingir a máxima histórica de 65%<sup>14</sup>, que vigorou entre 1963 e 1965, ano em que foi reduzida novamente para 50%, com 13 faixas de tributação e uma ampla base que abrangia rendas do trabalho e do capital.

Mais adiante, a despeito de a Constituição promulgada em 1988 ter estabelecido o princípio da capacidade contributiva, o cenário antes narrado foi alterado em 1989, quando, no governo do presidente José Sarney, a progressividade do IR sofreu um duro golpe decorrente da redução da alíquota máxima de 50% para 25% e do número de faixas, de 9 para 3, incluindo a isenção<sup>15</sup>.

Outrossim, deve-se reconhecer que não há perspectiva de alteração desse panorama de desigualdade na forma de arrecadação, pois o discurso subjacente às diversas propostas de reforma tributária em trâmite<sup>16</sup> limita-se à propalada necessidade de “simplificar”, “modernizar” e tornar o sistema “mais eficiente”, silenciando quando se trata de implementar isonomia material na arrecadação das receitas<sup>17</sup>.

---

12 SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. p. 40.

13 Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em 24 jul. 2021.

14 IBET. História do imposto de renda no Brasil, um enfoque na pessoa física (1922-2013). Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em 24 jul. 2021.

15 GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.- Brasília : Rio de Janeiro, 2016. p.11.

16 São 3 as principais propostas de reforma tributária atualmente em trâmite no Congresso Nacional. A PEC 45/2019, de iniciativa da Câmara dos Deputados, objetiva extinguir PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS, enquanto a PEC 110/2019, iniciada no Senado, pretende a extinção de IOF, PASEP, CIDE-combustíveis e salário-educação, além dos 5 tributos antes mencionados. Ambas preveem que os tributos extintos serão substituídos por um único tributo, o imposto sobre bens e serviços (IBS). A proposta de iniciativa do Executivo será objeto de outra nota de rodapé. BRASIL, Câmara dos Deputados. **Reforma Tributária: Comparativo da PEC 45/2019 (Câmara) e da PEC 110/2019**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>. Acesso em 25 jul. 2021.

17 MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A justiça fiscal entre o “dever-ser” constitucional e o “ser” institucional. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Org). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para quem e como?** Belo Horizonte: Letramento: p. 684-698, 2020. p. 693.

Especificamente quanto à segunda parte da proposta de reforma entregue ao Congresso pelo ministro Paulo Guedes em julho deste ano<sup>18</sup>, chama atenção a previsão de que todos os contribuintes com renda superior a R\$ 5.301,00 pagariam alíquota de 27,5%. É dizer, tanto quem ganha R\$ 5.500,00 como quem recebe R\$ 550.000,00 por mês continuará sendo tributado com alíquota idêntica.

Já a implementação do imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII, da CF) sequer é cogitada, o que pode ser facilmente compreendido pelo discurso realizado pelo Presidente da República em 2/8/2021, no qual este declarou: “Dividir riqueza e renda? Alguém conhece algum empresário socialista? Algum empreendedor comunista? Alguns querem que eu taxe grandes fortunas. É crime ser rico no Brasil?”<sup>19</sup>.

Como se vê, redistribuição de renda e justiça fiscal não são a tônica das propostas de reforma tributária em curso, e nosso sistema continuará sem corrigir e, na verdade, agravando a situação de desigualdade, pois os ricos pagam proporcionalmente menos impostos. Assim, o Brasil seguirá sendo um “paraíso tributário para super-ricos”, os quais têm cerca de dois terços de sua renda isenta de qualquer tributação, “proporção superior a qualquer outra faixa de rendimentos”<sup>20</sup>.

## **2.2 Despesa pública: depreciação do cenário fiscal e implantação de uma severa política de austeridade por meio da Emenda Constitucional 95/2016**

Em 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, a economia apresentou um crescimento do PIB de 3,1%. De 2003 a 2006 e de 2007 a 2010, primeiro e segundo mandatos de Lula, o crescimento médio foi, respectivamente, de 3,5% e 4,6% ao ano. Entre 2011 e 2014, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, o desempenho da economia caiu, apresentando crescimento médio de 2,3%<sup>21</sup>.

À vista do quadro de depreciação econômica, retratado pelo crescimento quase nulo do PIB em 2014 (+ 0,5%<sup>22</sup>), o Ministro da Fazenda Joaquim Levy, em 2015, ainda no governo de Dilma

---

18 O Executivo optou por fatiar sua proposta de reforma tributária. Em 22/7/2020, apresentou o PL 3.887/2020, prevendo a criação da contribuição social sobre operações com bens e serviços (CBS) em substituição ao PIS/PASEP e à COFINS. Em 25/6/2021, o Executivo protocolou a 2ª parte de sua reforma, o PL 2337/2021, prevendo alterações no IRPF e no IRPJ e tributando a distribuição de lucros e dividendos.

19 Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-descarta-imposto-sobre-fortunas-um-crime-agora-ser-rico-no-brasil-25137505>. Acesso em 4 ago. 2021.

20 MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Para entender o papel da tributação na desigualdade. *In*: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (Org.). **Justiça fiscal**: estudos críticos de problemas atuais. Belo Horizonte: Casa do Direito, p. 21-35, 2020.p. 33

21 RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do "teto dos gastos". *In*: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, p. 53-77, 2019. p. 55.

22 IBGE. **PIB cresce 0,5 em 2014 chega a R\$5,8 trilhões**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9470-pib-cresce->

Rousseff, iniciou um duro ajuste fiscal que, ao conter despesas e investimentos, contribuiu para o desaquecimento da economia. Ao mesmo tempo, houve queda significativa nos preços das *commodities*, o que atingiu as empresas de petróleo, siderurgia e mineração, e os desdobramentos da operação Lava-jato afetaram toda a cadeia relacionada a construção civil, petróleo e gás<sup>23</sup>.

À estagnação econômica, consubstanciada no PIB negativo de 3,5% em 2015<sup>24</sup>, associou-se a crise política, cenário que implicou o impedimento de Dilma em 2016 e a assunção de Michel Temer à Presidência da República e de Henrique Meirelles à pasta da Fazenda.

A referida dupla dobrou a aposta na austeridade com a aprovação da Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016, a qual inseriu os arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e instituiu “o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros” (art. 106 do ADCT).

Assim, o NRF estabeleceu que, nos próximos 20 anos, o crescimento das despesas primárias encontra-se limitado ao montante das despesas do ano anterior, corrigido pela inflação do período, medida pelo IPCA (art. 107, § 1º, do ADCT). Isto é, o NRF impôs um crescimento real nulo das despesas primárias até 2036, situação que somente pode ser alterada a partir do 10º ano, por meio de projeto de lei complementar proposto pelo Presidente da República (art. 108 do ADCT).

Caso determinado Poder ou órgão descumpra os novos limites estabelecidos, aplicam-se as vedações de proibição de criação de despesa obrigatória, adoção de qualquer medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da inflação, realização de concurso público, criação de cargo, emprego ou função, contratação de pessoal e concessão de aumento, entre outros (art. 109 do ADCT).

Acrescente-se que o NRF desobrigou a União de aplicar no mínimo 15% da receita corrente líquida (RCL) em saúde (art. 198, § 2º, I, da CF) e 18% da receita de impostos em educação (art. 212 da CF), pois o novel art. 110 do ADCT determinou que os valores das referidas aplicações mínimas também serão corrigidos pelo IPCA, o que significa que, mesmo que a receita pública cresça acima da inflação, a União está dispensada de executar gastos em saúde e educação acima do crescimento nominal<sup>25</sup>.

---

[0-5-em-2014-chega-a-r-5-8-trilhoes](#). Acesso em 22 ago. 2021.

23 RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do "teto dos gastos. In: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, p. 53-77, 2019. p. 57.

24 IBGE. **Em 2016, PIB chega a R\$ 6,3 trilhões e cai 3,3% em volume**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22936-em-2016-pib-chega-a-r-6-3-trilhoes-e-cai-3-3-em-volume>. Acesso em 22 ago. 2021.

25 SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. p. 42.

Nesse ponto, cumpre esclarecer alguns conceitos sobre o comportamento cíclico do regime fiscal. Se o Estado responde a momentos de crise econômica com contingenciamento de gastos públicos que impacta de forma negativa a demanda agregada, tem-se o chamado regime pró-cíclico. De outro bordo, caso essa resposta ocorra por meio da elevação de gastos públicos, induzindo a retomada do crescimento econômico, pode-se definir o regime fiscal como anticíclico ou contracíclico. Empregar a política fiscal de forma contracíclica significa aceitar uma expansão maior do déficit fiscal, em um primeiro momento, para que, com a economia novamente aquecendo, a arrecadação se recupere, o que, por fim, reduziria o déficit fiscal<sup>26</sup>. Já quando os gastos do governo não são influenciados pelo comportamento do crescimento econômico, fala-se em regime fiscal acíclico<sup>27</sup>.

Observa-se, pois, que, com a estabilidade e a superioridade próprias das emendas constitucionais, o NRF conferiu papel pró-cíclico ao gasto público, por duas longas décadas, ignorando a função que a política fiscal tem de amortecer os efeitos das crises, ativar o crescimento econômico e promover a inclusão social.

André Paiva Ramos e Antônio Corrêa de Lacerda batizaram a EC 95 de “engodo do teto dos gastos”<sup>28</sup> e de “autoengano coletivo”<sup>29</sup>, ressaltando que o NRF é considerado único no cenário mundial devido à sua previsão constitucional, ao longo prazo de duração (20 anos) e a particularidades como o foco em despesa. A título de comparação com o regime fiscal europeu, cumpre esclarecer que as metas utilizadas pela União Europeia (UE) são ajustáveis ao ciclo econômico e, desde 2011, o limite de crescimento de despesa baseia-se no crescimento do PIB a longo prazo, devendo ser realçado, também, que a qualidade dos serviços públicos prestados na UE é bem mais avançada que a nacional<sup>30</sup>.

A pretexto de estabelecer uma cultura de disciplina fiscal de longo prazo, o NRF acarretou cortes de gastos em saúde e educação e represou os investimentos públicos, causando desproporção entre o crescimento e envelhecimento populacional e a demanda pelos serviços públicos (utilizados, em sua maioria, pela população mais vulnerável) e aumentando o fosso social já existente no país.

O NRF parte de um grande corte de gastos já realizado em 2015, como antes relatado, e, ao impedir o crescimento real das despesas por duas décadas, implica forte redução na implementação

---

26 DE BEM, Augusto Pinho. O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018.p.11.

27 GONÇALVES, Ricardo Carvalho. Regime de Metas Fiscais no Brasil Frente aos Ciclos Econômicos: uma crítica pós-keynesiana. **Encontro Nacional de Economia Política**, 2018. p. 1-25.

28 RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do "teto dos gastos. In: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, p. 53-77, 2019. p. 53.

29 *Ibidem*. p. 70.

30 *Ibidem*. p. 66-67.

das políticas públicas, notadamente nas áreas de saúde, educação e de investimentos, o que, por óbvio, atinge em cheio a população mais carente e que dela mais necessita.

Vamos aos dados. A projeção da aplicação do NRF de 2016 a 2036 indica que haveria pesada redução das despesas primárias em relação ao PIB, de 20% em 2016, para 12% em 2036<sup>31</sup>. Gastos com saúde e educação podem cair dos atuais 4% do PIB para 3% em 10 anos.

E mais. Caso o teto de gastos tivesse sido implantado a partir de 2006, teríamos chegado a 2016 com expressiva diminuição nos orçamentos da educação (corte de R\$ 68,7 bilhões), saúde, (- R\$ 37,9 bilhões), previdência social (- R\$194,4 bilhões) e assistência social (- R\$ 39,1 bilhões).

Outro estudo simulou a aplicação do NRF nos gastos com o Sistema Único de Saúde (SUS) desde 2003. O resultado seria a queda de 1,75% em relação à participação no PIB de 2003 para 1,01% em 2015. Imperioso ressaltar, também, o abismo existente entre o que efetivamente se aplicou no SUS no período de 2003 a 2015 (a título de exemplo, 1,75% do PIB em 2009, 1,67% em 2012 e 1,69% em 2015) e o que teria sido aplicado se o teto de gastos vigorasse desde 2003 (1,28% do PIB em 2009, 1,04% em 2012 e 1,01% em 2015).

Não por acaso, após a EC 95/2016, os gastos com investimentos (despesas discricionárias a serem realizadas pela União) caíram de R\$ 160 bilhões em 2016 para R\$ 132 bilhões em 2019, ou seja, de 1,04% para 0,78% do PIB, atingindo um dos menores níveis da última década<sup>32</sup>. Paradoxalmente, a relação despesa primária/PIB ficou no patamar de 19,6%, percentual quase idêntico ao de 2016 (19,9%), ano de implementação do teto de gastos e um dos maiores dos últimos 10 anos<sup>33</sup>.

Ante tais números, Ramos e Lacerda apontam diversos erros inerentes à opção política pelo NRF, destacando-se entre eles: a) a desconsideração absoluta do aumento e do envelhecimento da população brasileira, o que significa crescimento da demanda por serviços públicos, cujo financiamento, contudo, encontra-se congelado por 20 anos; b) a aposta de que os cortes implicarão retomada da credibilidade<sup>34</sup> e terão o condão de reverter a crise e c) a inclusão dos investimentos no teto de gastos, “o que provavelmente vai impactar a infraestrutura, a competitividade, nível de atividade e potencial de crescimento econômico”<sup>35</sup>.

---

31 *Ibidem*. p. 67.

32 SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. p. 53.

33 *Ibidem*. p. 50.

34 De acordo com Paul Krugman, vencedor do prêmio Nobel de economia em 2008, as “alegações de que apenas a austeridade pode pacificar os mercados de obrigações têm se provado tão equivocadas quanto as alegações de que a fada da confiança traria prosperidade”. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/colunistas/paul-krugman/a-morte-de-um-conto-de-fadas-lu6bjkpkci3i01foeausg6fda/>. Acesso em 30 ago. 2021.

35 RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do "teto dos gastos. In: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, p. 53-77, 2019. p. 74.

A adoção de uma política fiscal com viés pró-cíclico contraria, inclusive, o posicionamento do Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual, em 2011 e 2012, já havia editado documentos reconhecendo que os efeitos das contrações na economia são ainda mais contracionistas e pioram a relação dívida/PIB, prolongando as recessões sem gerar a esperada poupança fiscal<sup>36</sup>.

Já em 2017, no documento *How to Select Fiscal Rules: A Primer*, o FMI registrou que as regras fiscais devem apoiar ou, ao menos, não obstar a capacidade de a política fiscal cumprir suas três principais funções, quais sejam, suavizar o ciclo econômico, estimular o crescimento a longo prazo e promover a inclusão<sup>37</sup>.

### **3 O princípio da legalidade estrita e problema da captura dos benefícios fiscais por categorias específicas**

Para José Afonso da Silva<sup>38</sup>, o Estado Democrático de Direito deve significar o Estado de legitimidade justa ou Estado de Justiça material, é dizer, um Estado que deve realizar, por meio das leis, modificações na situação da comunidade.

Sob essa perspectiva, de acordo o referido constitucionalista, “a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade requer, a lei se elevará de importância, na medida em que se caracteriza como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição”.

Em que pese a relevância do papel da lei no Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988, Derly Barreto Silva e Filho chama atenção para a pouca qualidade técnica dos atos normativos brasileiros, tanto sob o prisma formal como pelo material. Cita, nesse particular, que, desde a promulgação da CF/88, mais de 60% das ações diretas de inconstitucionalidade propostas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) foram julgadas parcial

---

36 BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2018. p. 236-237.

37 LLEDO, Victor Duarte et al. **How to Select Fiscal Rules; A Primer**. International Monetary Fund, 2018; EYRAUD, Luc et al. Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>. Acesso em 20 ago. 2021.

38 SILVA, Jose Afonso da. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 281-290, 2002.

ou totalmente procedentes<sup>39</sup>. Tal constatação, indiscutivelmente, gera um grave cenário de insegurança jurídica e prejuízo para os administrados e para o Poder Público.

José Gomes Canotilho justifica esse quadro asseverando que a metodologia jurídica tradicional se concentra na fase pós-natal das leis e acaba excluindo o período embrionário da norma jurídica, de modo que os operadores do Direito são muito mais treinados para aplicar as normas do que para produzi-las.

Nesse contexto de negligência quanto à confecção das normas jurídicas, cabe à Advocacia Pública sobrelevar as atividades de consultoria e assessoramento técnico-legislativo, considerando não apenas os aspectos formais das normas, mas também sua capacidade de transformar a realidade social, como mencionado por Da Silva.

No presente trabalho, merece destaque a análise do nascedouro das normas concessivas de incentivos fiscais<sup>40</sup>, que representam uma forma de intervenção do Estado no domínio econômico. Visa-se induzir a adoção de determinado comportamento por parte dos agentes que nele atuam com vistas a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (arts. 151, I, da CF).

De acordo com Adilson Rodrigues, os incentivos fiscais não são apenas um instrumento de intervenção estatal, uma vez que também constituem “um canal para promover o desenvolvimento ‘em sua face mais humana’, agregando qualidade de vida à população, seja por meio de empregos, seja pelo acesso à cultura e pela geração e redistribuição de renda”<sup>41</sup>.

O art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que a concessão ou ampliação de incentivo tributário da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais ou estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo.

---

39 BARRETO, Derly; FILHO, Silva. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do SUL - RPGE**, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 9-52, 2016. p. 10.

40 Utiliza-se a expressão “incentivos fiscais” como gênero, dos quais são espécies as subvenções, créditos presumidos, redução da base cálculo, subsídios, isenções e diferimento. A distinção entre tais institutos não será realizada por fugir ao escopo do trabalho.

41 PIRES, Adilson Rodrigues. Incentivos fiscais e o desenvolvimento econômico. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito Tributário**. vol. I, São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 1124.

É certo que o debate público sobre elaboração da legislação tributária é condição essencial à obtenção de justiça fiscal, motivo pelo qual a opinião pública pode facilmente reagir a movimentos do Congresso Nacional que, perceptivelmente, criam ou aumentam tributos<sup>42</sup>.

Ocorre que, para além dessas deliberações que, nitidamente, aumentam tributos, “a lei fiscal está sempre cheia de um conjunto de benefícios fiscais que, ainda que no seu cômputo final alterem profundamente a distribuição da carga tributária, escapam quase sempre à percepção da grande maioria dos contribuintes”<sup>43</sup>. Sobre o tema, pontuam Sérgio de Azevedo e Marcus André Melo<sup>44</sup> que uma autorização de gasto tem grande visibilidade e que, se a mesma cifra for concedida como benefícios fiscais, passa mais facilmente despercebida na legislação tributária, de modo que são os mecanismos escolhidos por atores políticos e elites burocráticas para evitar maior conflito.

Nessa senda, não se pode perder de vista que, por vezes, o diálogo sobre a legislação tributária encontra-se contaminado pelo poderio econômico de categorias especiais, que buscam vantagens particulares em detrimento do interesse público.

Considerando que os benefícios fiscais são exceção à regra da tributação, a atuação de lobistas junto ao legislador pode dar ensejo à instituição de desonerações que constituem verdadeiros privilégios, dada a ausência de justificativa razoável para a distinção de tratamento entre contribuintes em situação semelhante.

Didaticamente, Sanches explica que a distribuição da carga fiscal é um jogo de soma zero, ou seja, o que cada jogador recebe é proporcional ao que os outros perdem. Fácil concluir, desse modo, que a desoneração tributária de um seletivo grupo de contribuintes, por vezes, decorrente da captura do debate por interesses privados, aumenta o ônus sobre todos os demais.

Nessa quadra, jogam-se luzes sobre alguns dos principais problemas atuais sobre justiça fiscal: a multiplicação indevida de benefícios fiscais, porque concedidos sem justificativa econômica ou social, advinda de “nichos de privilégios mediante a atuação de lobistas junto do legislador”<sup>45</sup>, e a perpetuação das normas concessivas desses favores fiscais.

Explica-se. Sendo o benefício fiscal instituído, em tese, com a finalidade específica de fomentar dado setor econômico ou social, constituiriam importantes medidas de justiça fiscal a realização de avaliação periódica do custo/benefício da desoneração e a análise sobre a manutenção ou não dos motivos que deram ensejo à edição do favor fiscal. Nesse balanço, devem ser

---

42 SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. p. 43.

43 *Ibidem*.

44 AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 75-100, out. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v12n35/35melo.pdf>. Acesso em 17 set. 2021.

45 SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. p. 43.

investigados os efeitos do incentivo fiscal sobre o setor em fomento, apurando-se, por exemplo, se houve aumento de emprego e de renda na região.

Entretanto, os mesmos grupos específicos que obtêm incentivos fiscais podem também conseguir-lhes a perpetuação, impedindo a revogação legislativa em hipóteses em que os objetivos da concessão já foram alcançados ou mesmo quando se constata que sequer havia motivos para o deferimento. Como afirmado por Saldanha Sanches, “a relação assimétrica entre os poucos que beneficiam (muito) e os muitos que são prejudicados (de forma difusa) favorece a perpetuação de situações viciadas”<sup>46</sup>.

Os benefícios fiscais, como se viu, devem ser orientados não apenas pelo princípio da legalidade estrita, mas também pela legitimidade justa, pela característica de modificar positivamente a realidade social e gerar desenvolvimento econômico e social sustentável, sendo, portanto, instrumento de políticas públicas.

Tendo em vista que a concessão dos citados incentivos representa renúncia de receita, o seu deferimento e manutenção indevidos implicam redução ilegítima na arrecadação tributária, o que, por sua vez, frustra a realização das despesas necessárias à implementação das políticas públicas, gerando o resultado contrário ao esperado quando da sua implementação.

Tal situação agrava o cenário de injustiça fiscal já narrado nos itens anteriores, decorrente: a) sob a ótica da arrecadação, da adoção de um sistema tributário que, por sua natureza fortemente regressiva, castiga a população mais necessitada e b) quanto à realização de despesa pública (distribuição), da implantação de uma política fiscal austera, de diminuição do tamanho do Estado e de corte de gastos nas áreas de saúde, educação e investimentos, tudo a colocar em xeque a sobrevivência da população mais carente.

Nesse ponto, deve-se ter em mente, ainda, que são um grande contrassenso a adoção de uma política severa de austeridade e a permanência de benefícios fiscais que frustram a arrecadação e não se legitimam em face dos princípios da capacidade contributiva e do interesse público.

Decerto, não se está a pregar aqui a extinção dos incentivos tributários como solução para a captura destes pelas categorias economicamente fortes.

A chave desse problema, como de diversos outros relacionados a políticas públicas, passa pelo controle de abusos e distorções e perseguição da transparência, o que pode ser feito por meio de uma Advocacia Pública qualificada, combativa e que atue no aperfeiçoamento das normas editadas pelos entes públicos.

---

46 SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. p. 51.

#### 4 Releitura do papel da Advocacia Pública na formulação das políticas públicas à luz do Estado Democrático de Direito e especial destaque para a consultoria jurídica

A CF/88 inseriu a Advocacia Pública na seção II no Capítulo IV, denominado “Das Funções Essenciais à Justiça”, o qual é subdividido, ainda, nas seções referentes ao Ministério Público, à Advocacia e à Defensoria Pública. Nesse capítulo, foram elencadas “todas aquelas atividades profissionais públicas ou privadas sem as quais o Poder Judiciário não pode funcionar ou funcionará muito mal”, por serem elas procuratórias e impulsionadoras da atividade jurisdicional<sup>47</sup>.

Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que a inserção dessas carreiras como funções essenciais deveu-se à importância de todas na busca por Justiça, esta concebida em dois sentidos: a) Justiça como sinônimo de Poder Judiciário, pois este, inerte, não pode dar início às ações, devendo decidir os processos nos limites traçados pelos advogados e membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública e b) Justiça como valor supremo de uma sociedade fraterna e pluralista, tal como consignado no preâmbulo da Constituição<sup>48</sup>.

São tradicionais e já bastante conhecidas diversas atribuições da Advocacia Pública decorrentes da representação judicial e da consultoria jurídica das unidades federadas, tais como a cobrança de créditos tributários e o controle da legalidade de atos administrativos. O maior destaque se concentra no exercício da advocacia pública no contencioso, sendo ainda tímida a abordagem das atribuições de consultoria jurídica e assessoramento do Chefe do Executivo em matéria legislativa. Diante disso, assevera Derly Barreto Silva e Filho que, no campo da produção jurídica, a Advocacia Pública “ainda não revelou todas as suas potencialidades”<sup>49</sup>.

Imperioso destacar, ainda, os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>50</sup>, o qual ressalta que

A função de representação judicial é um dos pilares que sustentam a atuação das advocacias públicas, mas nela não se esgota. A advocacia pública compreende um conjunto de outras atribuições, que se alinham para o atendimento dos interesses públicos primários, tais como, destacadamente, a correta estruturação das políticas públicas, conformando o interesse público em modelos dotados de juridicidade, a atuação na prevenção dos conflitos, a consultoria jurídica (com a orientação de como fazer, o que não fazer e descrevendo cenários de riscos para cada situação) e o controle interno da legalidade

47 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 594.

48 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publicoadvocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em: 15 set. 2021.

49 BARRETO, Derly; FILHO, Silva. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do SUL - RPGE**, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 9-52, 2016. p. 18.

50 GARCIA, Flavio Amaral; NETO MOREIRA, Diogo de Figueiredo; ALMEIDA, Aline Paola C.B.C de. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. *In*: Direito do Estado em Debate. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, n. 7, p. 11-36, 2016. p. 22.

(dotado de razoabilidade e com respeito às escolhas dos agentes democraticamente eleitos). É preciso conferir a essas relevantíssimas funções o mesmo peso, esforço e dedicação que hoje são destinados à atuação das advocacias públicas na atividade contenciosa e na defesa em juízo dos entes federados.

Ao encaixar a Advocacia Pública como função essencial à justiça, o legislador constituinte conferiu-lhe a autoridade e o compromisso de operar não apenas “relativamente à garantia da democracia formal, mas também em direção à realização da democracia substantiva, de cariz finalístico, dependente de políticas públicas orientadas a realizar os valores constitucionais”<sup>51</sup>. Desse modo e, considerando as políticas públicas como o que o governo decide ou não fazer<sup>52</sup>, cabe à Advocacia Pública apresentar subsídios para essa decisão seja tomada em conformidade com a ordem jurídica.

A referida envergadura constitucional deve ser transportada para o processo de formação e execução de um plano político, o qual, em síntese, possui cinco etapas, divididas nos seguintes termos: a) formação de assuntos políticos e de políticas públicas; b) formulação de políticas públicas; c) processo decisório; d) implementação das políticas e e) avaliação<sup>53</sup>.

Entre as citadas fases, o papel da Advocacia Pública, repita-se, empoderado por sua condição de função essencial à justiça, sobressai-se na formulação das políticas públicas, momento em que são estudadas as nuances jurídicas, sociais, econômica e políticas do problema existente. Cabe aos órgãos da Advocacia Pública ponderar “acerca da viabilidade e compatibilidade jurídica da proposição normativa com a Constituição e o ordenamento infraconstitucional” sem se restringir a meras verificações formais<sup>54</sup>.

Ao cabo de tudo que já exposto, é obrigatório que, nessa fase, princípios como igualdade, liberdade, legalidade, moralidade, solidariedade e democracia sejam amalgamados ao debate<sup>55</sup>, ressaltando-se, ainda, que “a modelagem jurídica de um programa de ação futuro distingue-se da tarefa de orientação ou informação da Administração acerca de pré-definidos limites normativos balizadores da gestão cotidiana da coisa pública”<sup>56</sup>.

---

51 SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes Semer. *Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública*. Tese de doutorado. USP 2021.

52 DYE, Thomas R. *apud* MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública. *Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi*. **Revista da PGFN**. v. 5, p. 115-134, 2017.p. 118.

53 VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral Veríssimo. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. Vol. 11, nº 2, p. 43-59, 2019. p.53.

54 BARRETO, Derly; FILHO, Silva. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do SUL - RPGE**, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 9-52, 2016. p. 20.

55 KIRSCH, César do Vale *apud* VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral Veríssimo. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. Vol. 11, nº 2, p. 43-59, 2019. p.53.

56 SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. *Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública*. Tese de doutorado. USP 2021.

Nesse ponto é importante trazer à baila o alerta de Derly Barreto no sentido de que

(...)a Advocacia Pública não pode mais seguir sendo apenas um órgão responsável por dar a “redação final” a projetos de lei de iniciativa do Governador e preparar as respectivas mensagens, atividades cada vez mais copiosas e repetitivas, haja vista o manifesto e impressionante domínio do Executivo em matéria legislativa. Há de desenvolver o seu mister pautada nos primados da racionalidade e da eficiência normativa<sup>57</sup>.

No ciclo de formação e execução de um plano político, é preciso que a Advocacia Pública destaque-se também na fase de implementação das políticas públicas, quando estas já estão contidas em uma espécie normativa e ocorre a ligação entre a Administração Pública e os grupos sociais envolvidos<sup>58</sup>.

No desempenho dessas incumbências é importante que haja comunicação entre os órgãos da Advocacia Pública e as autoridades, técnicos e agentes formuladores de políticas públicas no campo da educação, saúde, cultura, segurança jurídica, serviços públicos, contratos e tributação, municiando de informações os advogados públicos, para que possam atuar na consultoria e assessoria jurídica com a máxima excelência<sup>59</sup>.

No que concerne aos incentivos fiscais, é importante que a Procuradoria de apoio jurídico-legislativo ao Chefe do Executivo dialogue com o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, Agências de Desenvolvimento, Conselhos Administrativos de Recursos Fiscais e demais setores envolvidos na matéria, inclusive órgãos da Advocacia Pública que atuam no contencioso. Assim, é possível realizar um acompanhamento mais fidedigno da implementação e até de eventual cancelamento de benefícios fiscais.

## CONCLUSÃO

---

57 BARRETO, Derly; FILHO, Silva. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do SUL - RPGE**, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 9-52, 2016. p. 32.

58 VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral Veríssimo. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. Vol. 11, nº 2, p. 43-59, 2019. p.53.

59 BARRETO, Derly; FILHO, Silva. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do SUL - RPGE**, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 9-52, 2016. p. 20. Nesse mesmo sentido, é oportuno transcrever a seguinte lição: “A maior interação entre a advocacia pública e os demais órgãos e entidades é medida que facilita a compreensão e o diálogo institucional. Ações simples dos advogados públicos, como a participação em reuniões com órgãos técnicos, a realização de diligências/visitas aos locais, a avaliação da rotina das assessorias jurídicas internas dos órgãos/entidades, dentre outras, promovem a percepção da cultura interna de cada órgão/entidade, facilitando a constatação e a indicação das atividades administrativas que necessitam de apoio jurídico”.(GARCIA, Flavio Amaral; NETO MOREIRA, Diogo de Figueiredo; ALMEIDA, Aline Paola C.B.C de. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. *In*: Direito do Estado em Debate. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, n. 7, p. 11-36, 2016. p. 32).

Em que pesem os compromissos explícitos na Constituição Federal de 1988, a política fiscal brasileira está se distanciando do caminho para alcançar a justiça fiscal seja na arrecadação, seja na despesa.

A instituição do NRF buscou reduzir o tamanho do Estado em áreas essenciais como saúde, educação e investimentos públicos. A pandemia de covid-19, por outro lado, recolocou em voga a discussão sobre o tamanho do Estado e a tese de Keynes de que a mão invisível do mercado (Adam Smith) não basta para resolver crises econômicas agudas, as quais demandam a adoção de uma política fiscal contracíclica que priorize a população mais vulnerável. Como dito por Valdecir Pascoal, “não se trata de ‘Estado-máximo’ ou ‘Estado-Pilatos’, mas de um ‘Estado-necessário’, à altura da crise, cujo papel encontra considerável consenso até entre as correntes econômicas ortodoxas”<sup>60</sup>.

Ora. Não é possível debater o tamanho do Estado sem discutir o compromisso da Advocacia Pública com a elaboração e implementação das políticas públicas. Em interessantíssima tese de Doutorado, a Procuradora do Estado de São Paulo Márcia Semer investigou o panorama identitário da Advocacia Pública. Ao constatar uma realidade fragmentada, propôs que a Advocacia Pública adotasse como identidade a “Advocacia das Políticas Públicas”, a fim de reconhecer seu compromisso com a instrumentalização jurídica das políticas públicas e sua indissociável ligação com o Estado Democrático de Direito.

Presente esse panorama, não deve o advogado público se limitar a dar a redação final de projetos de iniciativa do Executivo. No Estado Democrático de Direito, compete aos advogados públicos velar não apenas pela legalidade estrita e pelo interesse público secundário, mas também pela legitimidade da ação estatal e pela constitucionalidade desta, especialmente à vista do conceito de justiça fiscal.

Propõe-se, portanto, uma releitura do papel institucional da Advocacia Pública à luz do Estado Democrático de Direito. Sugere-se, ainda, que essa nova roupagem conferida à Advocacia Pública se destine a ampliar-lhe o horizonte de atuação e a impor papel de destaque à consultoria jurídica e ao assessoramento técnico-legislativo do Executivo, a fim de que seja aprimorado o processo de elaboração das normas, aproximando-as da defesa dos direitos fundamentais desde o nascedouro, na esteira dos fundamentos e dos objetivos da República.

Para que exerça essa tarefa com toda sua potencialidade, é necessário o diálogo com outros órgãos envolvidos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. A seara das políticas tributárias com o uso de desonerações tributárias, em que há uma tendência à

---

60 PASCOAL, Valdecir. **Papel do Estado em tempos de pandemia**: combate ao vírus e à crise econômica e social. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/papel-do-estado-em-tempos-de-pandemia-combate-ao-virus-e-a-crise-economica-e-social-05042020>. Acesso em: 15 set. 2021.

invisibilidade e incerteza dos resultados econômicos e sociais dos incentivos fiscais, requer ainda maior atenção da Advocacia Pública, de modo a assegurar que, no processo decisório da política pública, sejam sopesadas as vantagens e desvantagens e aspectos fiscais e extrafiscais. Nessas bases, evitam-se os desvirtuamentos e que se deixe de arrecadar o suficiente para financiar outras políticas públicas. A justiça fiscal será, então, priorizada, fazendo-se com que eventual desoneração seja correspondida com vantagens à sociedade no mesmo patamar.

Repercute no fortalecimento da Advocacia Pública, instituição essencial à Justiça, impulsioná-la no exercício das atribuições de consultoria e assessoramento técnico-legislativo, de forma capacitada e aparelhada, a fim de mostrar a viabilidade da medida proposta, sua compatibilidade com a ordem jurídica, os caminhos jurídicos e detectar os problemas que podem surgir, realizando, pois, o necessário para que a ação alcance o seu objetivo com máxima eficácia social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *In Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 75-100, out. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v12n35/35melo.pdf>. Acesso em 17 set. 2021.

BARRETO, Derly; FILHO, Silva. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do SUL - RPGE*, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 9-52, 2016.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Reforma Tributária**: Comparativo da PEC 45/2019 (Câmara) e da PEC 110/2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>. Acesso em 25 jul. 2021.

DE BEM, Augusto Pinho. O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em: 15 set. 2021.

DOWBOR, Ladislau. O parasitismo financeiro e seus malefícios. *In*: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

GARCIA, Flavio Amaral; NETO MOREIRA, Diogo de Figueiredo; ALMEIDA, Aline Paola C.B.C de. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. *In: Direito do Estado em Debate. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, n. 7, p. 11-36, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.- Brasília: Rio de Janeiro, 2016.

GONÇALVES, Ricardo Carvalho. Regime de Metas Fiscais no Brasil Frente aos Ciclos Econômicos: uma crítica pós-keynesiana. **Encontro Nacional de Economia Política**, 2018.

IBET. História do imposto de renda no Brasil, um enfoque na pessoa física (1922-2013). Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em 24 jul. 2021.

IBGE. **PIB cresce 0,5 em 2014 chega a R\$5,8 trilhões**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9470-pib-cresce-0-5-em-2014-chega-a-r-5-8-trilhoes>. Acesso em 22 ago. 2021.

IBGE. **Em 2016, PIB chega a R\$ 6,3 trilhões e cai 3,3% em volume**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22936-em-2016-pib-chega-a-r-6-3-trilhoes-e-cai-3-3-em-volume>. Acesso em 22 ago. 2021.

KRUGMAN, Paul. **A morte de um conto de fadas**. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/colunistas/paul-krugman/a-morte-de-um-conto-de-fadas-1u6bjkpkci3i01foe-ausg6fda/>. Acesso em 30 ago. 2021.

LLEDO, Victor Duarte et al. **How to Select Fiscal Rules; A Primer**. International Monetary Fund, 2018; EYRAUD, Luc et al. Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>. Acesso em 20 ago. 2021.

MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. **Revista da PGFN**. v. 5, p. 115-134, 2017.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A justiça fiscal entre o “dever-ser” constitucional e o “ser” institucional. *In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Org). Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento: p. 684-698, 2020.

\_\_\_\_\_. Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. **Revista Direitos Culturais**, v. 9, n. 19, p. 95-107, 2015.

\_\_\_\_\_. Para entender o papel da tributação na desigualdade. *In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (Org).* **Justiça fiscal: estudos críticos de problemas atuais**. Belo Horizonte: Casa do Direito, p. 21-35, 2020.p. 33.

\_\_\_\_\_. Quem paga o pato. *In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa.* **Saudades das cartas de amor**. Belo Horizonte: Letramento: 2021. Belo Horizonte: Letramento: 2021.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. *In* Por uma liberdade com responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres

Fundamentais”, Coimbra:  
2007, p. 177-178.

Coimbra

Editora,

PIRES, Adilson Rodrigues. Incentivos fiscais e o desenvolvimento econômico. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito Tributário**. vol. I, São Paulo: Quartier Latin, 2003.

RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do teto dos gastos. *In*: LACERDA, Antonio Corrêa (Coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Contracorrente, p. 53-77, 2019.

SANCHES, José Luís Saldanha. **Justiça fiscal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF, 2020.

SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes Semer. Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública. Tese de doutorado. USP 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Jose Afonso da. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 281-290, 2002.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral Veríssimo. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. Vol. 11, nº 2, p. 43-59, 2019.