

Revista Eletrônica
DIREITO
Fadenorte – Redefade

Anais do I Congresso Brasileiro de Direito da Faculdade
de Desenvolvimento do Norte - FADENORTE

n. 1, v. 2 (2024)



FADENORTE

FACULDADE DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE

EXPEDIENTE

Vínculo Institucional

Curso de Direito da Faculdade de Desenvolvimento do Norte – FADENORTE

Contato

Rua Maurício Ribas, nº. 726, bairro Jardim Graziela
São Francisco/MG - CEP. 39300-000
heidy@fadenorte.edu.br

Editora-Chefe

Profa. Ma. Heidy Cristina Boaventura Siqueira
<http://lattes.cnpq.br/9480423427512713>

Conselho Avaliador

Profa. Ma. Camila Soares Lima
<http://lattes.cnpq.br/5222206990400386>

Prof. Me. Felipe Martins Maia
<http://lattes.cnpq.br/9166959756530232>

Prof. Me. Ícaro Fellipe Alves Ferreira de Brito
<http://lattes.cnpq.br/9856173366358994>

Profa. Ma. Kelly Jaciara Fernandes da Silva Nunes
<http://lattes.cnpq.br/8701754979998018>

Profa. Ma. Luciana Antunes Neves Maia
<http://lattes.cnpq.br/3544648583164841>

Profa. Ma. Maria Cecília Magalhães Chaves
<http://lattes.cnpq.br/6323595794657092>

Profa. Ma, Rízia Lara Almeida Vieira
<http://lattes.cnpq.br/3008080299930366>

Revista Eletrônica de Direito FADENORTE – REDEFADÉ / Faculdade
de Desenvolvimento do Norte – FADENORTE. São Francisco:
FADENORTE, 2024.

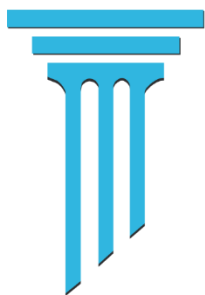
ISSN 2965-498x
Revista Eletrônica de Direito FADENORTE – REDEFADÉ
n. 1, v. 2 (2024)
1 Direito

A **Revista Eletrônica Direito FADENORTE - REDEFADE** é uma publicação da área jurídica que visa a interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, aberta à comunidade científica nacional e internacional, vocacionada para a interlocução entre a construção do Direito na Sociedade.

A presente edição da REDEFADE traz os trabalhos apresentados no **I Congresso de Direito Democracia e Relações Sociais: Diálogos para a Promoção da Justiça e I Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos**, realizado nos dias 04 a 08 de dezembro de 2023.

SUMÁRIO

Discussão sobre as ideias do processo estrutural na prática jurídica brasileira Karen de Souza Lima, Heloisa Mendes Ribeiro, Ícaro Fellipe Alves Ferreira de Brito	05
Como uniformizar o divergente contencioso administrativo do IBS e da CBS, criado pela reforma tributária do consumo? Murilo Silvío de Abreu	20
O exercício da liberdade de expressão no âmbito das novas tecnologias: uma análise sob a ótica do capitalismo de vigilância Nathaba da Silva	37
O racismo ambiental e os seus impactos Olenka Caroline de Freitas Cardoso, Pedro Henrique Feliciano, Vinícius Farias Santos Carvalho.....	60
Da supremocracia à ministrocracia: O que ainda é possível aprender com peça Antígona, de Sófocles? Jefferson de Castro Pereira, Hugo Paiva Barbosa.....	73
Novo marco fiscal: uma medida de austeridade ou desenvolvimentista? Fernando Lima Gomes.....	90



**DISCUSSÃO SOBRE AS IDEIAS DO PROCESSO ESTRUTURAL
NA PRÁTICA JURÍDICA BRASILEIRA**

*DISCUSSION ABOUT THE IDEAS OF THE STRUCTURAL PROCESS
IN BRAZILIAN LEGAL PRACTICE*

*Karen de Souza Lima¹
Heloisa Mendes Ribeiro²
Ícaro Fellipe Alves Ferreira de Brito³*

Resumo: O tema do processo estrutural geralmente envolve uma causa coletiva que exige dos envolvidos métodos objetivos para reestruturar institutos públicos e/ou privados, mais do que isso, envolve camadas conflitantes e ações bruscas, se tratando de tema ainda incipiente no debate jurídico brasileiro. Necessário investigar a configuração prática das novas ideias do processo estrutural, fomentando o debate, ainda incipiente, sobre sua adequação ao sistema jurídico-normativo brasileiro e potencial de efetividade. Relatar as discussões sobre a configuração prática das novas ideias do processo estrutural, especialmente quanto à sua adequação ao sistema jurídico-normativo brasileiro e potencial de efetividade. A partir da pesquisa bibliográfica em publicações especializadas com posições de defensores e críticos às ideias de processo estrutural, nota-se que há aqueles que defendem sua adequação ao sistema jurídico-normativo brasileiro e vislumbram potencial de efetividade, enquanto outros apontam o desvirtuamento da organização administrativa-política brasileira, conflitando com o modelo de Estado desenhado pela Constituição da República de 1988, em especial a separação de poderes.

Palavras-chave: Processo estrutural. Processo coletivo. Litígio estrutural.

Abstract: Research problem: The theme of the structural process generally involves a collective cause that requires objective methods from those involved to restructure public and/or private institutes, more than that, it involves conflicting layers and sudden

¹ Acadêmica de direito da FADENORTE do 3º período. Limakaren2004@gmail.com

² Acadêmica de direito da FADENORTE do 3º período. mendeshelo91@gmail.com

³ Doutorando e Mestre em Direito (PUC-Minas). Especialista em Processo (PUC-Minas). Professor do curso de Direito da FADENORTE. Advogado. Considerando a condição de bolsista CAPES deste coautor, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001. E-mail: dir.icaro.brito@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9856173366358994>

actions, as this is a topic that is still incipient in the Brazilian legal debate. Justification: It is necessary to investigate the practical configuration of the new ideas of the structural process, encouraging the debate, still incipient, about their adequacy to the Brazilian legal-normative system and potential for effectiveness. Objective: To report discussions on the practical configuration of new ideas in the structural process, especially regarding their adequacy to the Brazilian legal-normative system and potential for effectiveness. Methodology and research results: Based on bibliographical research in specialized publications and lectures with positions of defenders and critics of the ideas of structural process, it is noted that there are those who defend its adaptation to the Brazilian legal-normative system and see potential for effectiveness, while others point out the distortion of the Brazilian administrative-political organization, conflicting with the State model designed by the Constitution of the Republic of 1988, especially the separation of powers.

Keywords: Structural process. Collective process. Structural litigation.

1 INTRODUÇÃO

O tema do processo estrutural geralmente envolve uma causa coletiva que exige dos envolvidos métodos objetivos para reestruturar institutos públicos e/ou privados, mais do que isso, envolve camadas conflitantes e ações bruscas, se tratando de tema ainda incipiente no debate jurídico brasileiro. Necessário investigar a configuração prática das novas ideias do processo estrutural, fomentando o debate, ainda incipiente, sobre sua adequação ao sistema jurídico-normativo brasileiro e potencial de efetividade. Relatar as discussões sobre a configuração prática das novas ideias do processo estrutural, especialmente quanto à sua adequação ao sistema jurídico-normativo brasileiro e potencial de efetividade.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE PROCESSO ESTRUTURAL

2.1 Surgimento da ideia de processo estrutural

A ideia de processo estrutural surgiu em 1954 com o caso de uma garota negra que precisou recorrer à justiça dos Estados Unidos da América para ter acesso a uma escola “de brancos”. O caso em questão foi o *Brown v. Board of Education of Topeka*, sendo que na época do caso, havia uma grande segregação em relação às crianças brancas e negras nas escolas públicas do país. Essa segregação era permitida por meio das leis estaduais que garantiam que essa separação poderia ocorrer e em alguns casos até mesmo se exigia essa separação, todavia, futuramente se reconheceu que essas

normas adotadas nos Estados iam contra a décima quarta emenda da Constituição dos Estados Unidos, essa emenda traz uma cláusula de proteção igualitária.

A emenda, em uma de suas cláusulas, trazia uma mudança em uma doutrina, que naquela época era fortemente empregada pelos tribunais, a doutrina era a de “separados, mas iguais”. Segundo essa doutrina, era permitida a separação das crianças negras e brancas nas escolas, caso elas fossem iguais em nível, estrutura, currículo dos professores etc.

Na época em questão, vários pais de crianças negras prejudicadas por essas leis estaduais, percebendo a injustiça que seus filhos estavam submetidos, procuraram a justiça estadunidense com o objetivo de ter acesso à escola que seriam exclusivas de pessoas brancas, por serem unidades de mais fácil acesso e teria um nível educacional melhor. Os pedidos eram negados já que essa segregação era amparada pelas leis estaduais.

A Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que a segregação que ocorria naquelas escolas ia contra a Décima Quarta Emenda da Constituição, com isso foi ordenado que os tribunais locais e autoridades escolares, que passassem a tomar medidas de reestruturação do sistema educacional.

O caso é considerado um marco como o primeiro que ocorreu envolvendo um problema ou processo estrutural, sendo responsável por trazer uma nova percepção do modo como alguns processos eram realizados e tratados no sistema judicial, direcionando um olhar diferente, voltado para resolução de um problema estrutural e não só à prolação de uma decisão específica quanto ao caso concreto.

2.2 O conceito de processo estrutural

Dentre as diversas perspectivas para definição de processo estrutural, convém trazer duas que possuem notoriedade nacional.

Sob determinada perspectiva teórica, é possível conceituar o processo estrutural como um processo que tem por objeto um problema estrutural, de modo que o que define o processo estrutural é o seu objeto. Assim, o que vai fazer de um processo ser ou

não estrutural será um problema que já vem enraizado na sociedade e que, para sua resolução, é necessária uma modificação na sua estrutura, implicando na necessidade de uma série de atos de reestruturação⁴.

Uma outra perspectiva para se conceituar um processo como estrutural centra-se no seu propósito, e não no seu objeto. A justificativa é de que o objeto, ou seja, o problema estrutural, pode ser abordado em diferentes tipos de processo e não necessariamente por um processo estrutural. Assim, para que um processo seja considerado estrutural é necessário olhar para a raiz do litígio estrutural e procurar como solucionar a questão como um todo, portanto, somente o objeto não consegue caracterizar algum processo como estrutural. Com efeito, é necessário que se olhe como esse objeto será tratado dentro do processo e não só se ele está presente.⁵

2.3 Problema estrutural e sua relação com o processo estrutural

O problema estrutural, pela perspectiva dos professores Fredie Didier e Edilson Vitorelli, está diretamente ligado ao processo estrutural, entretanto há uma pequena divergência na forma como ambos conceituam o que seria um problema estrutural.

Didier afirma que os problemas estruturais sempre existiram. São aqueles que se estruturam e se enraízam na sociedade, para cuja solução à necessidade uma série de atos. O processo estrutural é aquele que tem por objeto problema estrutural e o que o define é o seu objeto, ou seja, um problema enraizado, uma situação de desconformidade permanente cuja solução requer a tomada de uma série de atos de reestruturação.⁶

Percebe-se que, na perspectiva de Didier, o problema estrutural é algo mais generalizado, que está em desconformidade permanente, podendo ser solucionado por meios de diferentes métodos de reestruturação, outro ponto que ele cita é que normalmente este problema vai ser coletivo, mas isso não quer dizer necessariamente

⁴ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil: Teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória*. v. 2. 16. ed. atual. Salvador: JusPODIVM, 2021.

⁵ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*. 4. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPODIVM, 2023.

⁶ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*.

que um processo estrutural vai ser coletivo, podendo sim vir de um processo individual. A relação estaria no fato de que para ele, o processo estrutural vai ter por objeto um problema estrutural e é este objeto que vai definir um processo como estrutural.⁷

Já Edilson Vitorelli define o litígio estrutural de uma forma mais específica. O processo estrutural só estará presente quando afetar uma coletividade e quando para sua resolução é necessária uma ação de reestruturação. O problema estrutural só estará presente nas vivências e para ser solucionado tem que haver uma modificação institucional, não necessariamente física.⁸

Portanto, nota-se que há a defesa da ideia de que não basta que o problema seja coletivo para que se caracterizado como estrutural. É necessário que a sua resolução se dê por uma reestruturação. Não se está de frente de um problema coletivo que automaticamente se estará diante de um processo estrutural, um exemplo disso são os casos nos quais pessoas estão tendo algum tipo de problema com algum órgão de Saúde para fornecimento de determinado medicamento, sendo que há diferentes formas dessas pessoas lidarem com este problema que embora reflete no coletivo, pode ser por meio de uma ação individual. É possível que alguém que necessita de um remédio entre com uma ação requerendo esse remédio, mas também é possível um grupo de pessoas entrar com uma ação requerendo o mesmo remédio. Em nenhum desses dois casos há necessariamente uma modificação na estrutura ou um olhar voltado para o que está causando o problema.

No exemplo citado, somente seria considerado que se estaria diante de um processo estrutural, caso em uma dessas ações, tivesse como propósito a resolução do problema em si e a modificação de cunho institucional no atendimento ao direito violado. Com efeito, é necessário que além de um problema estrutural se tenha um olhar voltado à raiz daquele problema.

2.4 Diferença entre um processo estrutural e um processo clássico

O processo tradicional tem um olhar voltado para uma reparação de um dano específico em uma perspectiva retrospectiva, diferentemente de um processo estrutural

⁷ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*.

⁸ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*.

que vai ter um olhar para efeitos prospectivos. Nos processos tradicionais o juízo traz decisões individuais, um olhar voltado para o caso concreto, mas sem olhar o problema em si ou buscar solucionar este problema como um todo.

Diferente de um processo judicial tradicional, quando se trata de decisões em processos estruturais que vão trazer uma amplitude maior, as decisões vão depender de ações conjuntas e não de uma decisão judicial única como nos casos tradicionais, Fred Didier, Hermes Zanetti e Rafael Alexandre entendem que essa decisão vai ser muito mais complexa:

Primeiro, ela prescreve uma Norma jurídica de conteúdo aberto: o seu preceito indica um resultado a ser alcançado - uma meta, um objeto - assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura de ótica de uma Norma princípio. Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esses resultados, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que preceito sejam atendidos e o resultado alcançados-assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura de ótica de uma Norma-regra.⁹

Como pode se perceber, a ação do judiciário não terminará com a decisão, mas há uma continuidade da intervenção para que as metas estabelecidas sejam realmente alcançadas e o problema estrutural seja resolvido podendo, inclusive, no decorrer da tentativa de alcançar as metas, isto é, novas decisões serem tomadas para adequar da melhor forma possível os meios para se atingir as metas.

2.5 Características do processo estrutural

O processo estrutural apresenta algumas características, além da existência de um problema estrutural já citado.

2.5.1 Características segundo Fredie Didier

Segundo a percepção de Didier, existem características essenciais e características típicas não essenciais no processo estrutural¹⁰.

⁹ DIDIER JR, Fredie. ZANETTI JR, Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020. p. 109.

¹⁰ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*.

2.5.1.1 Características essenciais

Ter por objeto um problema estrutural: para que se tenha um processo estrutural há a necessidade de haver um problema estrutural, que será o seu objeto.

Ter por objeto definir o modo, o tempo e a intensidade de reestruturação: no processo estrutural as decisões tomadas abrangem o modo como as metas serão alcançadas, o tempo que será utilizado para se colocar em prática, os modos e a intensidade que será utilizada. Terá como objeto definir a transição que ocorrerá na instituição na hora da sua reestruturação.

Flexibilidade: Os processos estruturais contam com uma maior flexibilidade, por necessidade, já que os litígios estruturais contam com uma grande variação, ocorrendo modificação a todo momento, exigindo uma maior flexibilidade nos procedimentos que serão adotados.

Consensualidade: necessária no processo estrutural para uma melhor resolução do litígio, vai permitir uma maior comunicação entre as partes envolvidas podendo trazer uma maior cooperação.

2.5.1.2 Características não essenciais

Multipolaridade: normalmente, no processo estrutura, haverá mais polos de interesse que em um processo tradicional, aqui não está presente somente o interesse do réu e autor, mas de todos que de algum modo estão envolvidos no problema estrutural, como já especificado, não se trata de uma característica essencial e podemos ver casos em que teremos somente o interesse do réu e autor ou casos que haja a multipolaridade e não se trate de um processo estrutural.

Coletividade: coletivo é o processo que tem por objeto litigioso uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva. Quando se fala em coletividade no processo estrutural, se está falando de envolvimento de uma coletividade além de um resultado que refletirá numa coletividade, mas não necessariamente que o processo estrutural será um processo coletivo. Pelo contrário, ele pode sim vir de um processo individual que

pode de algum modo envolver uma coletividade ou um problema/solução estrutural, assim como há processos que são coletivos e não são estruturais.

Complexidade: normalmente o processo estrutural poderá ser resolvido de diferentes maneiras, trazendo uma certa complexidade exatamente por admitir essa diversificação, outro fato é que normalmente são problemas que vão envolver um número grande de pessoas com diferentes interesses, tudo isso traz um grau alto de complexidade na hora de se realizar decisões estruturantes.

2.5.2 Características segundo Edilson Vitorelli

O professor Edilson Vitorelli diverge em alguns detalhes da visão de Didier, apresentando suas próprias características.¹¹

Complexidade: o processo estrutural sempre estará ligado a um problema complexo, a diferença entre o pensamento dos dois professores, Didier e Vitorelli, está no fato de que para o Didier há exceções e para o Vitorelli elas não existem. Não se trata, para ambos, de um caso difícil e sim de ter uma diversidade de modos de resolver juridicamente.

Implantação de um plano: diferente do processo tradicional, que comumente finaliza com uma única decisão, no processo estrutural há a criação um plano para solucionar o problema estrutural. Não é somente trazer uma ordem, mas projetar uma decisão futura, criando um tipo de plano com pretensão de abrangência da mutabilidade da realidade.

2.6 As duas fases do processo estrutural

O processo estrutural, diferente do processo tradicional, há um modo diferente de decisão contando com duas fases:

2.6.1 Primeira fase

¹¹ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*.

Na primeira fase há maior atenção ao problema estrutural, buscando entender o que há de errado, o que causa aquele problema para, a partir disso, estabelecer metas que devem ser atingidas, essas metas vão estabelecer tempo, meios e procedimentos que serão utilizados na segunda fase.

2.6.2. Segunda fase

A segunda fase começa após a finalização da primeira, por meio da implementação das medidas e procedimentos estabelecidos durante a primeira fase para que seja atingido a meta estabelecida.

Das duas fases, essa naturalmente tende a ser a mais complexa e longa, notadamente por exigir um tempo maior para sua execução e exigir do próprio judiciário um acompanhamento para a verificação se os procedimentos estão realmente sendo implantados, por meio desse acompanhamento é feita a avaliação para saber se realmente estão tendo resultados satisfatórios.

2.7. Legislação Brasileira

O processo estrutural, atualmente, não conta com uma lei específica.

O professor Didier¹², assim como o professor Vitorelli¹³, defende que o judiciário brasileiro tem estrutura para lidar com os processos estruturais mesmo que não exista uma lei específica sobre o processo estrutural, isso seria possível graças ao procedimento comum, previsto no Código de Processo Civil, que tem uma maior flexibilidade e permite decisões fracionadas, trazendo meios necessário para se conduzir um processo estrutural.

Outro ponto, já presente na nossa legislação, utilizado no processo estrutural, é a consensualidade, que traz benefícios em diferentes tipos de processo e que é fortemente estimulada no Código de Processo Civil de 2015.^{14 15}

¹² DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*.

¹³ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*.

¹⁴ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*.

¹⁵ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*.

Isso não exclui a possibilidade de futuramente surgir uma norma específica, o ajudaria a tratar de alguns pontos no processo trazendo até mesmo mais credibilidade ao procedimento. Entretanto, a criação de uma lei não garante que realmente será positivo, podendo ocorrer exatamente o contrário e só dificultar a consolidação de um modelo de processo de natureza estrutural no Brasil.^{16 17}

3. A CRÍTICA À IDEIA DE PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural, relativamente, é um tema que surgiu há pouco tempo no Brasil, por volta do início do século XXI, e ainda é motivo de muita discussão.

O tema é complexo e envolve fatores ainda mais complexos, o que torna a discussão sobre o assunto longa e cheias de pós e contra.

No Brasil, há vários especialistas que como, o professor Edilson Vitorelli e o professor Fredie Didier, que se debruçam sobre a temática por meio de publicações científicas e promovem eventos, lives e cursos com o objetivo de difundir o tratamento do tema do processo estrutural, trazendo uma ampliação no conhecimento de modos de resolução de um conflito, principalmente de litígios estruturais.

Como parece ocorrer com todo tema novo, no Direito brasileiro, juntamente com os defensores, surgem aqueles que vão criticar e questionar. Toda essa questão ajuda no amadurecimento e desenvolvimento de um modo próprio brasileiro de tratar o processo estrutural, trazendo uma maior autonomia na criação e aplicação do processo estrutural no Brasil.

O processo estrutural, como visto, está diretamente interligado com um problema estrutural, como em uma relação de causa/consequência, pode se definir esse processo como o meio de resolução após verificadas violações de direitos em larga escala, não raro, direitos de uma coletividade.

Ademais, há uma noção de que se trata de casos complexos envolvendo direitos fundamentais que são inerentes a todo homem, além disso, se configura como um

¹⁶ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*.

¹⁷ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*.

estado de desconformidade que não necessariamente é algo propriamente ilícito e sim de algo que não se enquadra no estado ideal de coisas.¹⁸

Para melhor visualizar como isso ocorre numa situação prática, o processo estrutural pode ser necessário quando, por exemplo, a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas.¹⁹

Com efeito, nesse processo é necessária uma decisão que de igual modo seja estrutural, decisão essa que não pode se dar com apenas um único ato. Essa decisão tem conteúdo complexo. Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto, o seu preceito indica um resultado a ser alcançado, uma meta, um objetivo, assumindo por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-princípio. Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado alcançado, assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-regra.²⁰

Nessa perspectiva há incertezas e obstáculos que irão surgir para a materialização de fato dessa teoria. Existem atualmente diversas discussões a respeito desse tema, pois o processo estrutural propõe em si uma série de medidas que somadas serão vistas de modo prático através da reorganização de órgãos públicos, como um propósito final. Nos parágrafos seguintes se resume parte das críticas apontadas pelo professor e juiz federal José Eduardo da Fonseca Costa às ideias de um modelo de processo estrutural²¹.

Há a crítica da falta de legislação específica. De fato, não há uma previsão específica em nosso ordenamento jurídico para indicar as diretrizes possíveis e direcionar com precisão os procedimentos ou métodos para alcançar o objetivo final em processo estrutural. Para Costa, nem mesmo há uma lei superficial que indique as primeiras ações ou apontem para um norte.

¹⁸ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*. p. 797-798.

¹⁹ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*. p. 797-797.

²⁰ DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil*. p. 800-803.

²¹ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Os dez senões do processo estrutural. [S. l.], 21 jun. 2021. Disponível em: <https://www.eduardojfcosta.com.br/artigos/DEZ-SENões-DO-PROCESSO-ESTRUTURAL/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

No cenário atual brasileiro, segundo Costa, o problema em si não é somente a falta de lei, mas algo recorrente que é a defesa de casos que contém premissas contrárias à lei, sendo necessário previamente a atuação do Congresso antes de se aplicar as ideias de processo estrutural, visto que, o processo precisa de estabilidade e isso só é conferido através de legislações claras e objetivas.

Segundo em sua crítica, Costa defende que é possível perceber que no Direito brasileiro a maioria dos litígios são limitados a um autor e uma vítima, ou seja, nossa legislação também é criada desse modo bipolar, um processo estrutural não se encaixa na mesma medida de um processo tradicional devido sua complexidade e particularidades. Nesse sentido, há um entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca dessa premissa, tendo manifestado que o processo estrutural não tem previsão normativa e, diferentemente dos litígios tradicionais, nos quais uma única decisão judicial resolve a lide, ele possui solução complexa, com a finalidade de corrigir o problema estrutural que gerou a demanda, assim como afirmado no julgamento do REsp 1.854.842/2020.

Portanto, para que esse processo seja estável, uma das medidas de suma importância é a criação de uma lei descritiva das ações cabíveis, bem como as ações negativas que não serão admitidas dentro desse modelo de processo.

A outra crítica é de que as ideias de processo estrutural concebem a idealização do judiciário com competência para promover política pública com interferência econômica direta. Nesse sentido, convém destacar que, segundo Felipe de Melo Fonte, política pública é “Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos, que abrangem as escolhas de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica”²², o que confirma a vinculação à autoridade competente para edição de políticas públicas como sendo uma autoridade política, restando ao judiciário atuação meramente contingencial.

Para Costa, tem-se que o processo estrutural tem como núcleo essencial uma espécie de bem público, mas esse bem deveria ser protegido ou requerido por

²² MELO, Felipe de. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. p. 46.

precipuaente por entidades públicas do meio político, ou seja, escolhidos democraticamente pelo povo a fim de se conferir maior legitimidade à atuação estatal. Há uma suposição, que embasa a defesa do modelo de processo estrutural, de que os juízes possuem legitimidade para tomar decisões na economia, para criação e reformulação de políticas públicas, entretanto, os juízes são funcionários públicos que apesar de gozarem de autoridade judiciária, não têm autonomia para tamanha ação, logo, essa intromissão é ilícita.

Ainda segundo Costa a nomenclatura processo estrutural também merece crítica. O correto não deveria ser teoria do processo estrutural, mas uma teoria da jurisdição, com pretensão de reestruturar instituições em atuação políticas, visto que o principal monumento será o sistema judiciário em combinação com os demais poderes e organizações do Estado.

Com efeito, se é política pública só poderia ser editada por políticos que passaram por uma eleição do povo democraticamente, são esses os verdadeiros legitimados para esses atos. Ou seja, juízes não são legitimados pois são concursados, isso abre espaço para uma aristocracia, o concurso público não atende ao princípio democrático e sim o princípio republicano. O conceito de Estado Democrático de Direito o qual representa a vontade do povo é negligenciado nesse sentido, pois os atos do Estado são a materialização da vontade do povo, se isso não é realizado por políticos a vontade do povo já não tem mais valor ou garantia.

Apesar de se visualizar que um modelo de processo objetiva um bem comum, há que se imaginar como lidar se as medidas estruturais que podem ser na verdade desestruturantes, pois isso é recorrente, notadamente na medida em que fere o orçamento de recursos que são alocados de uma política para outro fim, isso pode ter um abalo pior do que seria se tal ocorrido não tivesse interferência em outras políticas.

O juiz não tem margem de discricionariedade própria dos entes políticos, pois ele é funcionário público não eleito. O político é fiscalizado e poderá ter suas ações barradas ou não ser mais eleito, entretanto, o juiz é vitalício, não pode ser retirado do cargo, é fiscalizado por advogados e ministério público, mas suas decisões erradas não são punidas meticulosamente, ou seja, ele está numa elite.

Aquilo que foi aplicado em outro país não pode ser colocado em nosso país, pois as demandas são diferentes e não existe um molde perfeito desse processo que se caracterize como universal, além disso, o Brasil é cheio de particularidades, tem dimensões continentais, costumes diferentes e cada região tem demandas totalmente diversas, por conta dessa prática há muitos processos mal sucedidos que não são colocados em pauta nos debates atuais, e isso se deve a negligência as especificidades de cada local.

O juiz que se atém a essa ação precisa deslocar seus conhecimentos, adquirindo novos e extensos para ter uma mínima noção geral dos impactos e do que realizar, o que não é a realidade atual. Precisa ser especialista e obter uma combinação de habilidades, se tornando um bom mediador, um bom decisor e um bom governador pois irá ter que lidar com as mais diversas causas com temáticas complexas e distintas, um juiz comum não tem tamanha capacidade de aptidão de competências, é um "juiz fictício".

A decisão sobre o destino do processo estrutural deve ser tomada pelo Congresso Nacional. O ambiente democrático-parlamentar é o local no qual os representantes do povo devem debater a viabilidade e a conveniência de conceder ao Poder Judiciário o controle externo das políticas públicas, por meio de emenda constitucional. No entanto, é crucial considerar que existem alternativas menos intrusivas para esse controle, preservando a separação de poderes e a democracia. Desestabilizar a harmonia entre os Poderes Constituídos, desvirtuar a legitimidade democrática e sobrecarregar o Poder Judiciário de maneira indireta são atitudes mais fáceis, pois não requerem discussão legislativa, mas dependem apenas de um monólogo doutrinário.

A criatividade jurídica, as propostas experimentais e a reformulação institucional devem seguir o processo legislativo, em vez de dependerem da abordagem descritiva da doutrina jurídica. Talvez se deva considerar a criação de um colegiado judicial multidisciplinar, permanente ou ad hoc, para a resolução de conflitos estruturais. O acionamento desse colegiado ficaria a cargo do Defensor do Povo e incluiria representantes da sociedade civil e dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O Ministério Público atuaria como fiscal da ordem jurídica. Além disso, o colegiado teria poderes de coadministração especial temporária ("intervenção branca") até a conclusão da reestruturação. Seria apoiado por uma equipe técnica qualificada para monitorar a

implementação, complementação ou correção de políticas públicas declaradas inexistentes, insuficientes ou deficientes.

4 CONCLUSÃO

A partir da pesquisa bibliográfica em publicações especializadas com posições de defensores e críticos às ideias de processo estrutural, nota-se que há aqueles que defendem sua adequação ao sistema jurídico-normativo brasileiro e vislumbram potencial de efetividade, enquanto outros apontam o desvirtuamento da organização administrativa-política brasileira, conflitando com o modelo de Estado desenhado pela Constituição da República de 1988, em especial a separação de poderes.

5 REFERÊNCIAS

DIDIER JR, Fredie et al. *Curso de direito processual civil: Teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória*. v. 2. 16. ed. atual. Salvador: JusPODIVM, 2021.

MELO, Felipe de. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. p. 46.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*. 4. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPODIVM, 2023.



**COMO UNIFORMIZAR O DIVERGENTE CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DO IBS E DA CBS, CRIADO PELA REFORMA
TRIBUTÁRIA DO CONSUMO?**

*How to uniformize the divergent administrative tax litigation system of the
IBS and CBS, created by the consumption tax reform?*

Murilo Silvio de Abreu

<http://lattes.cnpq.br/7102980406905931>

Resumo: Realizada a reforma tributária do consumo, previu-se que o contencioso administrativo do IBS ocorrerá no âmbito do Comitê Gestor, nada se tendo dito quanto ao da CBS. Caso nada seja feito para alterar tal realidade, haverá divergência interpretativa entre tributos considerados “irmãos-siameses”, o que será inaceitável. A solução perpassa pela integração obrigatória daqueles contenciosos.

Palavras-chave: REFORMA. TRIBUTOS. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. INTEGRAÇÃO.

Abstract: Once completed the consumption tax reform, it stated that the administrative litigation system of the IBS will take place at the Steering Committee, nothing being stated about the CBS. If nothing is done to change it, there will be interpretative divergence between “siamese tax brothers“ which is unacceptable. The solution consists of a mandatory integration of those litigations systems.

Keywords: REFORM. TAXES. ADMINISTRATIVE LITIGATION SYSTEM. INTEGRATION.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo foi concluído exatamente no dia 20 de dezembro de 2023, data em que promulgada a Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, que trouxe a Reforma Tributária brasileira do consumo, a partir de agora Emenda à Constituição nº 132 – EC nº 132.

O presente artigo não tem por objetivo posicionar-se contra ou a favor da referida reforma.

Pretende, no próximo capítulo (nº 2), noticiar em que consiste o seu cerne para, na sequência (capítulo 3), apontar um sério problema criado, relacionado ao contencioso tributário dos dois principais tributos que advirão, caso não se adote providência em sentido contrário, quando de sua regulamentação.

Justifica-se estudar a questão porque, caso nada se faça a respeito, será gerado ainda mais litígio no já caótico sistema de contencioso tributário brasileiro. O objetivo do presente estudo consiste então em começar a propor possíveis soluções para o problema, o que se fará no capítulo 4, seguido de conclusão sobre o tema.

Os métodos utilizados são o bibliográfico e o documental, baseados em parte da legislação tributária brasileira atualmente em vigor, além do texto da EC nº 132.

2 O CERNE DA ATUAL REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO NO BRASIL

A essência dos 23 artigos e dos seus inúmeros desdobramentos que integram a nova EC consiste na substituição dos atuais IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS por um IVA dual. É dizer, por um Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e por uma Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, de competência da União Federal. Há também a criação de um Imposto Seletivo – IS, mas que não interessa aos objetivos deste trabalho.

A concepção original da reforma consistia em que o IVA fosse único, não dual. Mas, para viabilizá-la, concessões tiveram de ser feitas, como é usual em reformas assim, de grande magnitude. Uma delas foi motivada pela desconfiança que os entes subnacionais nutriam - e continuam a nutrir - face à União Federal, no sentido de ela criar obstáculos ao repasse integral e pontual das receitas tributárias a eles pertencentes, mas por ela arrecadadas. Em consequência, exigiram um IVA só para eles (IBS), como condição para que a reforma avançasse, ficando o outro IVA (CBS) para a União Federal. Por tal motivo é que o IVA brasileiro será dual.

Destarte, tanto o IVA federal (CBS), quanto o estadual (IBS) serão tributos sobre o consumo, incidindo sobre “operações com bens materiais e imateriais, incluídos direitos e serviços” (artigo 156-A, §1º, inciso I), que tenham circulado internamente ou

sido importados, ainda que por contribuinte não habitual, independentemente de sua finalidade (inciso II). Não incidirão sobre exportações (inciso III), terão legislação única, aplicável em todo o território nacional (inciso IV), podendo, entretanto, cada ente federativo fixar a sua própria alíquota por lei específica (inciso V), que será a mesma para todas as operações com bens ou serviços, ressalvadas as operações com redução de alíquotas, previstas na própria EC nº 132.

Serão ainda não cumulativos, excetuadas exclusivamente as operações consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos de lei complementar (inciso VIII), não podendo haver a concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais, excetuados os previstos na própria EC, dentre outros, que não importam ao objeto do presente estudo.

O exame atento do longo texto da EC nº 132 permite a conclusão de que, primeiro, o constituinte derivado delimitou os contornos do IBS, ao longo do artigo 156-A, caput e de seus treze parágrafos. Depois, para definir a CBS, apenas fez menção aos dispositivos antes utilizados para delimitar aquele imposto, como se vê da redação do artigo 195, §16, dispositivo incluído quando da passagem da PEC pelo Senado Federal.

Destarte, tratam-se de “irmãos siameses”, na feliz definição de Marcus Lívio Gomes.¹

Espera-se então o óbvio, é dizer, que sejam regulamentados por uma única lei complementar, sob pena de se possibilitarem divergências interpretativas a partir daquelas suas características, que se vem de expor. Tal anseio havia sido acolhido pelo Senado, que alterou o §15 do artigo 195, para nele constar que “A contribuição prevista no inciso V será instituída pela mesma lei complementar de que trata o art. 156-A e poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária.” Mas, quando a PEC nº 45-A retornou à Câmara, para reexame, voltou a redação original, ora prevalecente, que é a seguinte: “§ 15. A contribuição prevista no inciso V do caput poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária.”

¹ GOMES, Marcus Lívio. A reforma tributária criará contencioso administrativo e judicial? Consultor Jurídico 2023, São Paulo. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/justica-tributaria-reforma-tributaria-criara-contencioso-administrativo-judicial> Acesso em 20.12.2023.

Mas não é este o objeto do presente artigo e sim a divergência interpretativa que advirá em relação ao IBS x CBS, no âmbito do contencioso tributário administrativo, em razão da bipartição do IVA.

É o que se pretende examinar no capítulo que segue.

3 O CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO ADMINISTRATIVO DESENHADO PELA EC Nº 132 E UM PROBLEMA QUE DELE ADVIRÁ, CASO NÃO SE O CORRIJA

Apesar de apenas sucintamente esboçado, é possível visualizar como será o contencioso administrativo do IBS e da CBS e ao menos uma consequência negativa que trará, caso não se adote providência em sentido contrário.

Diz o artigo 156-A, §5º, inciso VII da EC nº 132 que “lei complementar disporá sobre o processo administrativo fiscal do IBS.”

E sobre o contencioso administrativo da “irmã gêmea”, a CBS, disse-se o mesmo a respeito?

Não.

O artigo 195, §16, quando define a CBS, fazendo menção aos dispositivos do IBS, não incluiu, dentre eles, o inciso VII do §5º do artigo 156-A.

Equívoco do constituinte derivado?

Decerto que não, pois, apesar de “irmãos gêmeos”, o contencioso administrativo do IBS terá lugar no Comitê Gestor – CG, a quem caberá “decidir o (seu) contencioso administrativo” (artigo 156-B, inciso III).

Mas e o contencioso administrativo da CBS? Como se dará?

A EC nº 132 é omissa quanto ao ponto. Mas supõe-se que propositalmente omissa, para que continue acontecendo da forma como é nos dias de hoje quanto aos tributos federais, ou seja, nas Delegacias Regionais de Julgamento – DRJs em 1ª instância, vinculadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRF e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, em 2º grau, vinculado ao Ministério da Fazenda.

É a conclusão possível a partir do texto da EC.

Este, exatamente, o primeiro problema que a EC nº 132 trará para o contencioso tributário brasileiro. Se o litígio administrativo do IBS ocorrerá no âmbito do Comitê

Gestor, decidido por Conselheiros indicados pelos entes subnacionais, e o da CBS nas DRJs e no CARF, decerto que haverá decisões divergentes sobre tributos que deveriam ser decididos de modo idêntico, por se tratarem de “irmãos siameses”.

Um exemplo é capaz de melhor esclarecer, na prática, o tipo de contencioso que será gerado.

Suponha-se um empresário de qualquer ramo mercantil que adquira um veículo para as atividades de seu comércio, como o transporte de insumos de que precisa em sua produção, assim como para a entrega das mercadorias que produz. O empresário adquire o veículo em nome da empresa e “toma crédito” em tal operação, pois confiou na regra prevista nos artigos 156-A, §1º, inciso VIII e 195, §16, no sentido de que o crédito do IBS e da CBS será financeiro.

Ocorre que, tempos depois, recebe a visita de um fiscal da Administração Tributária – AT federal (CBS) e da AT estadual (IBS) que glosam tal crédito, sob o argumento de que o empresário também utilizava tal veículo para atividades pessoais suas, sem qualquer relação com o seu negócio, como viagens em família, dentre outras.

Inconformado, o empresário interpõe duas impugnações administrativas; uma dirigida à DRJ competente e a outra ao CG do IBS, pois dispõe a EC nº 132 que

a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que poderão definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências, cabendo ao Comitê Gestor a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os referidos entes federativos” (artigo 156-B, inciso V)

Supondo-se que ambas as decisões, em primeiro grau, lhe tenham sido desfavoráveis, o nosso empresário recorre ao CARF e ao segundo grau administrativo, no âmbito do CG do IBS.

Admita-se então que a decisão da esfera administrativa federal (CARF) lhe tenha sido favorável, mas a da estadual não (CG do IBS).

Como resolver a divergência interpretativa, apesar de se tratar da mesma questão de fundo, relativa ao mesmo tributo (IVA), mas bipartido nos “irmãos siameses” estadual (IBS) e federal (CBS)?

Já se sugeriu que, quando da regulamentação da EC, que seja definido que o contencioso a ser realizado no âmbito do CG do IBS seja submetido à esfera federal, pelo fato de esta última já contar com estrutura própria e adequada há quase um século² (CARF), a fim de que haja harmonia entre os entendimentos, na esteira, inclusive, da regra contida no §6º do artigo 156-B:

O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional compartilharão informações fiscais relacionadas aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, e atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos.

Decerto que os Estados, DF e Municípios não concordarão. É que, se exigiram a bipartição do IVA, originalmente uno, por desconfiarem do repasse não integral pela União das receitas tributárias a que fazem jus, igualmente se oporão a submeterem o contencioso do seu IVA (o IBS) ao contencioso daquele ente central (União Federal – CBS).

Ademais, para viabilizar o novo IVA, a reforma alterou profundamente o pacto federativo brasileiro. Por tal motivo, vem sendo taxada de inconstitucional por não poucos.

Trata-se de questão altamente relevante, mas que não é o foco do presente trabalho.

O que é preciso dizer, por ora, é que, se há oportunidade para rever o federalismo brasileiro, ao menos em parte do aspecto financeiro-tributário, que se o faça da melhor forma possível, ou seja, com o posicionamento dos entes nacionais em igualdade real com a União Federal, como determina, aliás, o artigo 1º, caput da Constituição da República de 1988 – CR/88.

Inclusive para que se tente evitar manobras, como as feitas pelo ente central, nas últimas décadas, de concentração da arrecadação tributária nas contribuições, em

² O CARF, em seus moldes atuais, surgiu no fim do ano de 1924, por meio do Primeiro Conselho de Contribuintes, incumbido de cuidar de questões relativas a imposto de renda, tendo sido instalado em 14 de setembro de 1925 (BRASIL. Ministério da Fazenda. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – 85 anos de imparcialidade na solução dos litígios fiscais**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://carf.economia.gov.br/publicacoes/livro-85-anos-carf.pdf> Acesso em 19.12.2023.

detrimento dos impostos, como forma de não dividir receita com Estados, DF e Municípios³.

E a submissão do contencioso dos entes subnacionais ao da União Federal seria uma boa forma de resolver a divergência interpretativa?

Decerto que não.

Mas, como então solucioná-lo ou ao menos começar a pensar em soluções a respeito?

4 COMO UNIFICAR A DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA QUE SURGIRÁ ENTRE O IBS E A CBS, NO ÂMBITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DOS ENTES CENTRAL E SUBNACIONAIS?

A construção de qualquer teoria jurídica ou modelo interpretativo válido e eficaz deve sempre partir do texto constitucional.

Dispõe o §8º do artigo 156-B da EC nº 132 que “Lei complementar poderá prever a integração do contencioso administrativo relativo aos tributos previstos nos artigos 156-A e 195, V.”

O primeiro ponto a ser analisado é o verbo “poderá”.

A LC que disporá sobre o IBS e a CBS terá a faculdade de promover a integração do contencioso tributário administrativo daqueles tributos ou tal integração será obrigatória?

Para responder a tal pergunta é preciso retomar o raciocínio sobre as origens do nosso IVA dual.

Linhas acima, disse-se que a ideia original da PEC era de se ter um IVA único, mas, em razão da desconfiança dos governadores e prefeitos em relação à União Federal, passou-se a trabalhar com um IVA dual, para que os entes subnacionais pudessem ter o seu próprio IVA, sem participação ou interferência do ente central.

E conseguiram. Este é o IVA que acabou sendo aprovado, qual seja, o IBS dos Estados, DF e Municípios e a CBS, da União Federal.

³ SCAFF, Fernando Facury e BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **CSL, Fraude à Constituição e Desequilíbrio Financeiro à Federação**. Consultor Jurídico 2023, São Paulo. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-dez-11/a-csl-e-a-fraude-a-constituicao-e-a-federacao/> Acesso em 20 de dezembro de 2023.

Mas tudo o que vale para um, tem que valer para o outro, pois, apesar de se tratarem de dois impostos diversos, sua origem é única, comum, devendo ser considerados “irmãos siameses”, como já dito e redito.

Inclusive, o contencioso tributário administrativo de um precisa ser resolvido, em definitivo, da mesma forma que o do outro, para que não se pacifique, por exemplo, que o comerciante mencionado linhas acima, que adquiriu veículo para ser utilizado em seu empreendimento mercantil, tenha direito ao crédito de IBS, mas não de CBS; o que vale para um, deve igualmente valer para o outro.

Chegado neste ponto, então pergunta-se: Mas como isto será possível, sem que haja integração entre o contencioso administrativo daqueles dois tributos?

Impossível.

Algum tipo de integração, é dizer, primeiro de comunicação, ou seja, de troca de informações entre os órgãos (DRJs e CARF) e entidade (CG do IBS) envolvidos, e, na sequência, de padronização, ainda que na última instância de tais contenciosos, há de haver. Caso contrário, a divergência interpretativa persistirá e será gerado ainda mais contencioso em um sistema que já se pode chamar de caótico.⁴

Destarte, quanto ao verbo “poderá”, conclui-se que só pode ser interpretado como “deverá”, inexistindo outra alternativa, pois, se os contenciosos não se integrarem de algum modo, haverá divergência interpretativa e a consequência será a judicialização, ou seja, mais do mesmo que já se tem hoje no sistema do contencioso tributário nacional.

⁴ Segundo dados do relatório emitido pelo Instituto ETCO em parceria com a Consultoria Internacional Ernest Young (ETCO/EY. **Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro. A evolução do contencioso, os modelos de solução de conflitos de seis países e medidas que poderiam ser aplicadas para mitigar o problema no Brasil.** Disponível em <https://www.etc.org.br/wp-content/uploads/Estudo-Desafios-do-Contencioso-Tributario-ETCO-EY.pdf> Acesso em 18 de dezembro de 2023), em 2018, pela primeira vez, o montante do crédito tributário total do país em contencioso ultrapassou a totalidade das receitas da União Federal, equivalendo o primeiro a R\$3,440 trilhões e o segundo a R\$2,941 trilhões. De igual modo, segundo o relatório elaborado pelo Instituto Insper (INSPER. **Contencioso tributário no Brasil – Relatório 2020 – Ano de referência 2019. Dezembro de 2020 (atualização de janeiro de 2021).** Disponível em https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf Acesso em 18 de dezembro de 2023), o total do crédito tributário em contencioso equivalia a 75% do PIB brasileiro, ao passo que, nos países da OCDE, em média, equivalia a apenas 0,28% e a 0,19%, em média, em países da América Latina. Por fim, segundo o mencionado relatório ETCO/EY, o contencioso tributário brasileiro demora, em média, 18 anos e 11 meses, sendo 07 anos na esfera administrativa e outros 11 anos e 11 meses no âmbito judicial.

Partindo-se então da premissa de que deverá haver, de alguma forma, integração entre os contenciosos, prossegue-se no raciocínio para se tentar imaginar que tipo de integração seria possível e razoável.

O contencioso tributário administrativo federal adota, há tempos, uma forma exitosa de lidar com as divergências interpretativas relativas aos tributos administrados pela SRF.

Após proferida decisão pelas DRJs, 1ª instância do contencioso federal, e interposto recurso de ofício ou voluntário, segue ele rumo ao CARF, órgão de segundo grau administrativo (artigo 1º do Anexo II do Regimento Interno do CARF – RI do CARF, aprovado pela Portaria MF nº 343, de 09 de junho de 2015).

No CARF, será direcionado a uma das câmaras integrantes de uma de suas três seções de julgamento.

A 1ª Seção de Julgamento, em suma, é responsável por questões relativas a Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; a 2ª Seção de Julgamento por Imposto de Renda Pessoa Física - IRPF e Contribuições Previdenciárias e a 3ª Seção de Julgamento, que mais de perto interessa ao objeto deste artigo, é responsável por analisar e decidir litígios relativos a PIS/COFINS e tributos aduaneiros (artigos 2º, 3º e 4º do Anexo II do RI do CARF).

Pois bem.

Precisamos agora examinar, sucintamente, a transição prevista pela EC nº 132 para a entrada em vigor do IBS e da CBS.

A cobrança da CBS iniciará em 1º de janeiro de 2026 com a alíquota experimental de 0,9%, e passará a ser cobrada integralmente a partir de 1º de janeiro de 2027.

É o que dispõem os artigos 125 e 126 da PEC nº 45-A:

Artigo 125. Em 2026, o imposto previsto no art. 156-A será cobrado à alíquota estadual de 0,1% (um décimo por cento) e a contribuição prevista no art. 195, V, ambos da Constituição Federal, será cobrada à alíquota de 0,9% (nove décimos por cento). [...]

Art. 126. A partir de 2027: I – serão cobrados: a) a contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal; [...]

Supõe-se, portanto, que, antes de 1º de janeiro de 2026, o RI do CARF será alterado para que sua 3ª Seção de Julgamento passe a analisar e decidir, além de questões relativas a PIS/COFINS e tributos aduaneiros, também a CBS.

Mas e o IBS?

Terá sua cobrança iniciada, de igual modo, em 1º de janeiro de 2026, mas com alíquota experimental de apenas 0,1%. Ao invés de começar a ser cobrado integralmente em 2027, como a CBS, só o será a partir do primeiro dia do ano de 2033.

É o que dispõe o artigo 127, caput da PEC nº 45-A: “Em 2027 e 2028, o imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal será cobrado à alíquota estadual de 0,05% (cinco centésimos por cento) e à alíquota municipal de 0,05% (cinco centésimos por cento).”

Entre 2029 e 2032, aumentará a cobrança do IBS, na mesma medida em que reduzirá a do ICMS e ISS:

Art. 128. De 2029 a 2032, as alíquotas dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, serão fixadas nas seguintes proporções das alíquotas fixadas nas respectivas legislações: I – 9/10 (nove décimos), em 2029; II – 8/10 (oito décimos), em 2030; III – 7/10 (sete décimos), em 2031; e IV – 6/10 (seis décimos), em 2032.

Apenas em 2033 é que serão extintos o ICMS (artigo 155, II da CR/88) e o ISS (artigo 156, III da CR/88) e entrará em vigor, integralmente, o IBS:

Art. 129. Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, todos da Constituição Federal.

Durante os anos de 2024 a 2026, serão elaboradas as leis complementares necessárias ao funcionamento do novo sistema tributário do consumo, implantado com a EC em análise.

A lei complementar que cuidará do Comitê Gestor decerto dirá como será o seu contencioso, em obediência aos artigos 156-A, §5º, inciso VII e 156-B, inciso III da EC.

Mas fato é que, como a partir de 1º de janeiro de 2026 já começará a cobrança da CBS, ainda que com a alíquota experimental de 0,9%, desde aquela data já começarão a aportar ao CARF litígios envolvendo a referida contribuição.

E esses litígios começarão a ser decididos pelas câmaras integrantes de sua 3ª Seção. Decerto que haverá divergências interpretativas entre elas, como há hoje em relação ao PIS/COFINS.

E como essas divergências são resolvidas?

A partir do chamado recurso especial.

Dispõe o artigo 67 do Anexo II do RI do CARF, que

Art. 67. Compete à CSRF, por suas turmas, julgar recurso especial interposto contra decisão que der à legislação tributária interpretação divergente da que lhe tenha dado outra câmara, turma de câmara, turma especial ou a própria CSRF.

Caberá, portanto, à Câmara Superior de Recursos Fiscais – CSRF dirimir as divergências interpretativas havidas entre os órgãos fracionários do CARF sobre a CBS:

Art. 9º do Anexo II do RI do CARF. Cabe à Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF), por suas turmas, julgar o recurso especial de que trata o art. 64, observada a seguinte especialização: I - à 1ª (primeira) Turma, os recursos referentes às matérias previstas no art. 2º; II - à 2ª (segunda) Turma, os recursos referentes às matérias previstas no art. 3º; e III - à 3ª (terceira) Turma, os recursos referentes às matérias previstas no art. 4º.

“Contra as decisões proferidas pelos colegiados do CARF são cabíveis os seguintes recursos: I - Embargos de Declaração; II - Recurso Especial; e III - Agravo. [...]” (artigo 64).

Mas e quando houver divergência interpretativa entre as turmas da CSRF do CARF?

Caberá ao Pleno da CSRF do CARF dirimi-la.

É o que dispõe o artigo 10 do Anexo II do RI do CARF, cuja redação é a seguinte: “Ao Pleno da CSRF compete a uniformização de decisões divergentes, em tese, das turmas da CSRF, por meio de resolução”.

E:

Art. 76. As resoluções do Pleno, previstas no art. 10, com vista à uniformização de decisões divergentes das turmas da CSRF poderão ser provocadas pelo: I - Presidente e pelo Vice-Presidente do CARF; II - Procurador-Geral da Fazenda Nacional; III - Secretário da Receita Federal do Brasil; e IV - Presidente de confederação representativa de categorias econômicas ou profissional, habilitadas à indicação de conselheiros na forma

prevista no art. 28. § 1º A matéria a ser levada ao Pleno se resumirá à divergência, em tese, entre posições de 2 (duas) turmas da CSRF. § 2º As resoluções serão aprovadas por maioria absoluta dos conselheiros. (grifos nossos)
[...]

Além das resoluções do CARF, quando suas decisões forem tomadas de modo uniforme e reiterado, podem ser consubstanciadas em súmulas, que serão de observação obrigatória pelos membros do órgão, como dispõe o artigo 72 do Anexo II do seu RI:

Art. 72. As decisões reiteradas e uniformes do CARF serão consubstanciadas em súmula de observância obrigatória pelos membros do CARF. § 1º Compete ao Pleno da CSRF a edição de enunciado de súmula quando se tratar de matéria que, por sua natureza, for submetida a 2 (duas) ou mais turmas da CSRF. § 2º As turmas da CSRF poderão aprovar enunciado de súmula que trate de matéria concernente à sua competência. § 3º As súmulas serão aprovadas por, no mínimo, 3/5 (três quintos) da totalidade dos conselheiros do respectivo colegiado.

Destarte, em caso de divergência entre as turmas da CSRF, cabe ao Pleno deste último órgão, a sua pacificação, por meio de resolução. E, a este mesmo órgão, cabe a edição de súmula quando certo litígio – por exemplo, relativo a CBS – já tiver sido decidido por duas ou mais das turmas da CSRF.

Conclui-se, portanto, que o Pleno do CARF é o órgão responsável pela pacificação e consolidação de seus entendimentos, no tocante a todos os tributos administrados pela SRF, dentre eles o PIS/COFINS, futuros CBS.

Mas a CBS, como já dito e redito, é “irmão siamês” do IBS, sendo que este último terá o seu contencioso administrativo decidido pelo Comitê Gestor.

Como a CBS entrará primeiro em vigor e, por consequência, também o seu contencioso, os litígios administrativos do IBS não ficarão a reboque das decisões do CARF, caso nada seja feito para alterar a normatização até agora prevista pela PEC 45-A?

Infelizmente, sim.

Mas é preciso então mudar tal sistemática, que não se coaduna com um federalismo cooperativo que se pretende vigorante no Brasil.

A atual reforma do consumo, inclusive, pretende alterar profundamente o pacto federativo nacional, com a criação do CG do IBS, entidade pública que passará a arrecadar, administrar e destinar a principal receita dos entes subnacionais, a saber, o IBS (artigo 156-B da PEC nº 45-A).

Não seria então o momento oportuno para se rever o pacto federativo nacional, ao menos no tocante às receitas tributárias do consumo?

Exato.

E a forma correta de fazê-lo, ao menos no tocante ao contencioso administrativo, seria com uma razoável integração entre os IVAs federal e estadual.

Simplesmente submeter o contencioso do IBS ao da CBS, com a devida vênua, seria forma canhestra de solucionar a questão, indo de encontro ao momento que ora se inicia, propício para se estipular as novas regras do jogo (o federalismo), já que ele “começará do zero”, ainda que em parte, com a criação do CG do IBS.

Mas o que seria então uma integração razoável entre os sistemas de contencioso?

A criação de órgãos fracionários dentro da estrutura do CARF, com competência exclusiva para decidir as divergências interpretativas no âmbito da CBS e do IBS?

Sim. Mas desde que haja a participação formal e material de conselheiros do CG do IBS em igualdade de número e condições com conselheiros do CARF.

Caso negativo, por que conselheiros do órgão federal deveriam decidir sobre o IBS? Que legitimidade teriam para tanto? Responde-se: a mesma que conselheiros do CG do IBS teriam para decidir sobre a CBS, pois os entes políticos (União, Estados, DF e Municípios) estão – ou deveriam todos estar – em mesmo pé de igualdade.

A princípio, então, a solução seria uma composição paritária, tanto nos órgãos fracionários quanto no Pleno da CSRF, para a solução das divergências entre os tributos siameses, em eventual presidência rotativa entre conselheiros federais (CARF) e subnacionais (CG do IBS), de preferência em número total ímpar, como forma de evitar-se empate.

Mas, por que a solução integrada do contencioso do IBS/CBS deveria se dar intestivamente no CARF? Só porque se trata de órgão que já acumula quase um século de experiência?

Este argumento pode ser igualmente invertido em favor do CG do IBS.

Exatamente por se tratar de entidade pública inédita na experiência nacional e que será construída a partir de agora, poderá originar algo novo, mais moderno e melhor adaptado à realidade brasileira atual e futura, inclusive considerando os erros e acertos já experimentados pelo CARF.

Não seria, enfim, uma forma de prestigiar os entes subnacionais, já tão combatidos pelo federalismo brasileiro centrípeto, onde a maior parte dos recursos é arrecadada, gerida e concentrada no ente central?

Mas haveria ainda a possibilidade de criar-se um terceiro órgão, externo e superior tanto ao CARF quanto ao CG do IBS, com a atribuição exclusiva de dirimir as divergências interpretativas, surgidas no âmbito do contencioso administrativo do IBS / CBS.

Sim.

O ponto negativo, entretanto, é a criação de uma terceira estrutura, que inevitavelmente implicaria em despesas com mais pessoal, materiais e equipamentos, por mais simples que se a conceba e implemente.

E quanto à sua composição? Como seria?

Paritária?

Para muitos, a composição paritária em órgãos da AT, incumbidos de decidir o contencioso tributário administrativo, é peculiaridade brasileira elogiável, por propiciar oxigenação salutar a um órgão de Estado, a partir de argumentos produzidos por advogados de contribuintes altamente especializados e com anos ou décadas de experiência na área.

Mas, para outros, a composição paritária é totalmente ultrapassada - para dizer o mínimo – por remontar à vetusta representação classista da Justiça do Trabalho, importada da Itália durante a Era Vargas, inclusive já extinta há décadas naquele ramo do Direito.⁵

Enfim, concluída a fase de aprovação da PEC nº 45-A, já tendo sido promulgada, iniciar-se-á a fase de sua regulamentação, prevista para ocorrer entre os anos de 2024 e 2026, o que decerto não será fácil, diante dos inúmeros e complexos desafios que já se pode visualizar, sendo o objeto do presente trabalho, inclusive, um deles.

Longe de trazer solução para tal problema, mas apenas sugestões para começar-se a pensar a respeito, por outro lado, espera-se ter deixado assentada a necessidade de construir-se solução que, de modo razoável, promova a integração dos contenciosos do IBS e da CBS.

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Processo Administrativo Fiscal: Caminhos para o seu Desenvolvimento**. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, nº 46, p. 78 a 83, julho de 1999.

É que será inadmissível iniciar-se uma nova sistemática de contencioso, já se sabendo, de antemão, que a divergência interpretativa gerada no âmbito administrativo não terá solução em seu próprio âmago, mas desaguará no Judiciário, aumentando o já caótico sistema do contencioso tributário nacional.

Enfim, o debate está aberto...

05 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A essência da EC nº 132, promulgada no dia 20 de dezembro de 2023, consiste na substituição dos atuais IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS por um IVA dual, ou seja, por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e por uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União Federal.

Ocorre que, no tocante ao contencioso tributário administrativo daqueles dois novos tributos, previu-se que o do IBS ocorrerá no âmbito do CG (156-A, §5º, inciso VII e artigo 156-B, inciso III), nada se tendo dito quanto ao da CBS (artigo 195, §16).

A consequência é que, caso nada seja feito para se alterar tal realidade, o contencioso administrativo da CBS ocorrerá como hoje se dá com os tributos administrados pela SRF, ou seja, nas DRJs em primeiro grau e no CARF, em segunda instância administrativa, o que gerará divergência interpretativa entre tributos que são “irmãos-siameses”.

A solução perpassa pela obrigatória integração do contencioso tributário administrativo daqueles dois tributos, interpretando-se o verbo “poderá”, contido no §8º do artigo 156-B da EC nº 132, como “deverá”, a fim de que se implemente integração razoável entre os contenciosos.

Sugere-se ainda a criação de órgãos fracionários dentro da estrutura do CARF ou do CG do IBS, com o fim exclusivo de dirimir as divergências interpretativas entre aqueles dois tributos, ou de órgão ou entidade a eles externo, como exposto em detalhes no capítulo 4.

Enfim, o problema proposto pelo presente trabalho, com as modestas sugestões de solução, são apenas o começo de um longo e complexo debate que se inicia, junto a outras várias questões que advirão a partir da EC nº 132, responsável por profundas alterações no sistema tributário nacional.

REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Jurimetria. **Diagnóstico do Contencioso Tributário Administrativo**. São Paulo, 2022. Disponível em https://abj.org.br/pdf/abj_bid_2022.pdf Acesso em 20 de dezembro de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro**. Brasília, 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf> Acesso em 20 de dezembro de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf> Acesso em 20 de dezembro de 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – 85 anos de imparcialidade na solução dos litígios fiscais**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://carf.economia.gov.br/publicacoes/livro-85-anos-carf.pdf> Acesso em 19 de dezembro de 2023.

ETCO/EY. **Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro. A evolução do contencioso, os modelos de solução de conflitos de seis países e medidas que poderiam ser aplicadas para mitigar o problema no Brasil**. Disponível em <https://www.etco.org.br/wp-content/uploads/Estudo-Desafios-do-Contencioso-Tributario-ETCO-EY.pdf> Acesso em 20 de dezembro de 2023.

GOMES, Marcus Lívio. **A reforma tributária criará contencioso administrativo e judicial?** Consultor Jurídico 2023, São Paulo. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/justica-tributaria-reforma-tributaria-criara-contencioso-administrativo-judicial> Acesso em 20 de dezembro de 2023.

INSPER. **Contencioso tributário no Brasil – Relatório 2020 – Ano de referência 2019. Dezembro de 2020 (atualização de janeiro de 2021)**. Disponível em https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf Acesso em 20 de dezembro de 2023.

MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário. Desjudicialização e democratização (execução fiscal administrativa,**

harmonização de instâncias, transação e arbitragem) como fundamento de um sistema racional (inteligível, juridicamente harmônico, eficaz, eficiente e ético) de resolução de conflitos tributários. Salvador: Juspodivm, 2018.

ROCHA, Sérgio André. **Da Lei à Decisão: A Segurança Jurídica Tributária Possível na Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

SCAFF, Fernando Facury e BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **CSL, Fraude à Constituição e Desequilíbrio Financeiro à Federação**. Consultor Jurídico 2023, São Paulo. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-dez-11/a-csl-e-a-fraude-a-constituicao-e-a-federacao/> Acesso em 20 de dezembro de 2023

TORRES, Ricardo Lobo. Processo **Administrativo Fiscal: Caminhos para o seu Desenvolvimento**. Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, nº 46, p. 78-83, julho de 1999.



**O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO
DAS NOVAS TECNOLOGIAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO
CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA¹**

*THE EXERCISE OF FREEDOM OF SPEECH IN THE SPHERE OF NEW
TECHNOLOGIES: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF
SURVEILLANCE CAPITALISM²*

Nathaba da Silva

Resumo: Considerando que as novas tecnologias imprimiram novos contornos ao exercício da liberdade de expressão, objetiva-se avaliar o modo pelo qual esse direito fundamental foi impactado. Referida análise parte da abordagem de alguns aspectos do direito à liberdade de expressão, notadamente os critérios para seu exercício substancial. Após, já com apoio na perspectiva do capitalismo de vigilância, perpassa pelo surgimento e modo de operação das novas tecnologias, para então avaliar o modo pelo qual a liberdade de expressão se materializa nesse âmbito. A investigação perpetrada foi hábil a demonstrar que, embora a liberdade de expressão tenha sido vislumbrada como fundamento em defesa das novas tecnologias, a ingerência de aspectos mercantis sobre as plataformas digitais, notadamente a coleta de dados para fins de predição do comportamento humano, macula a imagem do âmbito digital como um santuário da liberdade de expressão.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Novas tecnologias. Capitalismo de vigilância.

Abstract: Considering that new technologies have given new contours to the exercise of freedom of speech, the objective is to evaluate the way in which this fundamental right was impacted. This analysis starts from the approach of some aspects of the right to freedom of speech, in particular the criteria for its substantial exercise. Afterwards, already supported by the perspective of surveillance, it goes through the mode of operation of new technologies, to then evaluate the way in which freedom of speech materializes in this context. The investigation conducted was able to demonstrate that, although freedom of speech has been glimpsed as a foundation in defense of new technologies, the interference of commercial aspects on digital platforms, in special the

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² *This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.*

collection of data for predicting human behavior, stain the image of the digital realm as a sanctuary of freedom of speech.

Keywords: Freedom of speech. New technologies. Surveillance capitalism.

1 INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é consagrada como um direito fundamental, o que se deve, entre outros, ao seu caráter primordial para a autorrealização, para a autonomia individual e para o livre desenvolvimento da personalidade. Além do mais, trata-se um ponto fulcral para a dimensão social e política da sociedade.

Por sua vez, as novas tecnologias inauguraram um novo ambiente para exercício da liberdade de expressão: o âmbito digital. O primeiro avanço na área consistiu em um algoritmo que entregava melhores resultados de buscas do que os concorrentes.

Tratava-se de uma ferramenta que oferecia benefício para os usuários, mas não para os acionistas das big techs. Assim, o anseio pelo lucro fez com que a tecnologia adotasse novos rumos, passando a operar, predominantemente, na coleta de dados para fins publicitários.

Não tardou para que os dados coletados ganhassem novo destino: a predição do comportamento humano. Uma vez inaugurada esta nova forma de operar, a liberdade de expressão ainda foi aclamada como fundamento em defesa das novas tecnologias, mas já não estava mais sendo protegida.

Isso, porque as novas tecnologias permitiram criar ambientes completamente moldáveis, de modo que o processo de formação de opinião passou a ocorrer em ambiente modulado conforme os interesses capitalistas das big techs, que operam a partir de intensa coleta de dados.

Nesse cenário, justifica-se a investigação acerca da materialização da liberdade de expressão nesse novo locus. Assim, a primeira parte do estudo foi destinada à análise de alguns aspectos da liberdade de expressão, notadamente seus fundamentos e conexões com outros direitos. Após, foram tratadas as novas tecnologias e a coleta de dados, com breve abordagem acerca do seu estabelecimento e formas de manutenção, destacando o emprego de eufemismos, a disseminação de ideologias e o apelo à liberdade de expressão.

Por fim, com base na análise operada a partir da teoria do capitalismo de vigilância, de Shoshana Zuboff, pretendeu-se verificar os ditames que se impuseram

sobre o exercício da liberdade de expressão e de que modo este direito fundamental foi impactado.

2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A liberdade de expressão faz parte do grupo de direitos de liberdade previstos na Constituição Federal³. Estes direitos estão associados à cláusula de liberdade geral contida no art. 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, *in verbis*: “A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei”⁴.

À ocasião, a concepção de liberdade contida neste dispositivo consagrava os ideais liberais da época e desde então os direitos de liberdades gozam especial proteção. No Brasil, o *caput* do art. 5º, que inaugura o título que trata dos direitos e garantias fundamentais, prevê o direito à inviolabilidade do direito à liberdade.

Considerando a consagração de um direito geral de liberdade pela Constituição, Sarlet, Marinoni e Mitidiero⁵ argumentam que o direito de liberdade abarca duas dimensões – uma negativa e outra positiva (abaixo exploradas) – e deve ser contemplada sob os aspectos formal e material. Nesse contexto, conforme as lições de Robert Alexy, os autores sustentam que a liberdade formal corresponde à liberdade jurídica, que torna algo nem obrigatório, nem proibido, enquanto a liberdade material, para além da formal, contempla uma faceta econômico-social, ou seja, depende da ausência de barreiras econômicas que constituam obstáculo ao exercício da referida liberdade.

Com vistas a atingir a liberdade material, portanto, faz-se necessária a existência de um corpo coeso de normas, organismos e procedimentos que atuem como garantia da liberdade dos cidadãos, de modo que o princípio da legalidade e a previsão de

³ Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁴ Brasil, Assembleia Nacional. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁵ Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 224.

mecanismos de controle de constitucionalidade das leis constituem-se como elementos da garantia constitucional da liberdade.⁶

Diante da relevância da liberdade de expressão, inclusive para a autorrealização pessoal, trata-se de um direito tutelado por instrumentos de abrangência global, que não destoam da proteção conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A garantia da liberdade de expressão atende aos anseios mais longínquos da humanidade, de modo que no Brasil teve sua trajetória iniciada ainda na Carta Imperial de 1824⁷ e antes de encontrar terreno fértil para sua efetivação na égide da Constituição Federal de 1988 já era previsto no pacto sobre Direitos Cívicos e Políticos de 1966⁸ e na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica)⁹.

Este instrumento internacional ratificado pelo Brasil em 1992 prevê que “toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha”, e outras normativas internacionais, como a Convenção Europeia de Direitos Humanos¹⁰ de 1950 no artigo 10º e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia¹¹ de 2000 no artigo 11º também adotaram previsão semelhante.

A ampla adoção da garantia à liberdade de expressão pelos mais diversos ordenamentos jurídicos se deve, de um lado, ao seu fundamento na dignidade da pessoa

⁶ Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 2022, p. 225.

⁷ Artigo 179, inciso IV, da Carta Imperial de 1824: “todos podem *communicar* os seus pensamentos, por palavras, *escriptos*, e *publical-os* pela Imprensa, sem *dependencia* de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que *commetterem* no exercicio deste Direito, nos casos, e pela *fôrma*, que a Lei determinar”. BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 18 dez. 2023.

⁸ Organização das Nações Unidas. Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf> Acesso em: 02 fev. 2023.

⁹ Organização dos Estados Americanos. Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

¹⁰ Conselho da Europa. Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Roma, 1950, Artigo 10º. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹¹ Parlamento Europeu. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000, p. 11. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT>. Acesso em: 18 dez. 2023.

humana, no tocante à autonomia e ao livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo, e de outro, à sua dimensão social e política, quanto às condições e à garantia da democracia e do pluralismo político, “assegurando uma espécie de livre mercado das ideias, assumindo, neste sentido, a qualidade de um direito político e revelando ter também uma dimensão nitidamente transindividual”¹².

Além dessa dualidade de sustentáculos, a liberdade de expressão também é exercida em dois *momentos*, pois contempla tanto o direito de a pessoa se expressar, ou de não ser impedida de se expressar, quanto o de não se expressar, ou de não se informar¹³.

Outrossim, Bucci¹⁴ assevera a análise da liberdade de expressão deve ocorrer em conjunto com a liberdade de opinião e de informação, pois liberdade de expressão e direito à informação são duas fazes da mesma moeda, estando um inexoravelmente imbricado no outro.

Importante anotar ainda que o âmbito de proteção da liberdade de expressão abrange todas as manifestações (de pensamento, opiniões, ideias, etc.), de modo que todas as formas não violentas estão protegidas pela liberdade de expressão, o que inclui quaisquer gestos, mensagens, sons ou imagens, inclusive as manifestações veiculadas em plataformas digitais¹⁵.

Assim, a liberdade de expressão é objeto de tutela independentemente do suporte em que é exercida e esse ampliado âmbito de proteção se deve a sua relação com a autonomia individual. Sankieviz¹⁶ assevera que “Agentes autônomos devem ser livres para expressar suas próprias opiniões como melhor lhes convier, devem possuir plena capacidade de auto-orientação e consciência, não possuindo ninguém o direito de decidir o que outras pessoas devem pensar ou falar”.

Soma-se a isso o fato de que o discurso oferece benefícios únicos, pois sempre que alguém escolhe expressar algo, também está definindo sua própria identidade. Nesse sentido, a liberdade de expressão, como um meio de o indivíduo definir-se

¹² Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 2022, p. 227.

¹³ Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 2022, p. 228.

¹⁴ Bucci, Daniela. Direito eleitoral e liberdade de expressão: limites materiais. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2018, p. 44.

¹⁵ Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 2022, p. 228.

¹⁶ Sankievicz, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 22-23.

pessoal e publicamente, pode ser encarada como um instrumento de autorrealização, portanto um bem humano primordial e basilar para uma vida boa e digna.¹⁷

Ainda, não se pode ignorar que a relação da liberdade de expressão com a realização da autonomia individual, pois seu exercício confere ao indivíduo a capacidade de controlar o próprio destino e influenciar as decisões coletivas.¹⁸ Por essa razão, por ser instrumento de autorrealização e de garantia da autonomia discursiva do indivíduo, a *expressão livre* merece tutela jurídica.

Nesse contexto, Sankievicz¹⁹ assevera que “qualquer decisão política que seja incompatível com a possibilidade de que alguém fale ou atinja um público determinado constituiria assim uma restrição indevida a esses valores.”. Essa concepção do autor, embora inicialmente restrita às intervenções estatais na liberdade de expressão, pode ser estendida às entidades privadas que interfiram no exercício da liberdade de expressão, mormente porque os direitos fundamentais, tal qual a liberdade de expressão, vinculam também os particulares.

Isso, porque os direitos fundamentais são parâmetro hermenêutico para a atuação de juízes e tribunais e têm aplicação direta e imediata às situações que envolvam partes em posições de clara desigualdade ou bens essenciais.²⁰ No tocante à liberdade de expressão, estamos diante de um bem essencial, conforme delineado acima, e, no quando vislumbrada no âmbito das novas tecnologias, verifica-se uma clara situação de desigualdade entre as *big techs* e usuários. Assim, é patente a que a liberdade de expressão deve ser protegida inclusive quanto às ingerências privadas.

3 AS NOVAS TECNOLOGIAS E A COLETA DE DADOS

O atual estágio de infiltração da tecnologia da informação no nosso cotidiano encontra-se em uma fase sem precedentes. Contudo, antes de adentrar nos mais atuais efeitos das novas tecnologias, mormente abordar brevemente as origens da coleta de dados. Após, serão elencadas as formas pelas quais a coleta de dados inseriu-se e permanece no cotidiano de modo aparentemente legítimo e sem entraves.

¹⁷ Sankievicz, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. p. 23.

¹⁸ Sankievicz, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. p. 23.

¹⁹ Sankievicz, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. p. 23-24.

²⁰ Barroso, Luíz Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 212.

Esta abordagem inicial justifica-se por fornecer os aparatos necessários à compreensão de como se opera o exercício da liberdade de expressão no âmbito das novas tecnologias, ao lado da coleta de dados.

3.1 As origens

Qualquer análise sobre a coleta de dados e seus efeitos sobre a liberdade dos indivíduos não poderia ter outro ponto de partida se não a Google. Os escritos de Hal Varian, o economista chefe dessa distinta *big tech*, reconhecida pelas suas práticas quase inescrutáveis, dão conta de quatro novos usos dos computadores, os quais permitiram a expansão das atividades das *big tech*: a extração e análise de dados, as novas formas contratuais devidas a melhor monitoramento, a personalização e a customização e os experimentos contínuos.²¹

O início das atividades da Google remonta ao Page Rank, um algoritmo inspirado nas citações acadêmicas. Esse algoritmo, desenvolvido em 1996, atua aferindo a relevância de determinada página da internet com base no número e na qualidade de *links* que essa página recebe de outros *sites*, o que permitiu buscas mais informativas e valiosas do que seus concorrentes que se concentravam apenas no texto, sem dar peso diferente a diferentes tipos de fontes.²² Neste ponto, a ferramenta utilizada pelo *Google Search* revelou-se bastante útil e representada a materialização da força social democrática e libertadora da informação, razão pela qual as atividades da Google gozaram de ampla aceitação.²³

Assim, desde os início das suas atividades, por meio do Page Rank a Google foi apta a produzir um recurso de dados inéditos, dados estes primeiramente tidos como “subprodutos comportamentais”, então somente armazenados e ignorados, até que Amit Patel, um jovem estudante de pós-graduação em Stanford com especial interesse em mineração de dados, viu nos dados coletados um “sensor de comportamento humano”, elaborado a partir de dados como o número e o padrão dos termos de busca, a ortografia

²¹ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de George Schlesinger. 1 ed. Versão digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2021, p. 86.

²² Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados. Tradução Samuel Oliveira. 1 ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, p. 52.

²³ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. 2021. p. 86.

e a pontuação empregadas, o tempo de visualização de uma página, o padrão de cliques e a localização.²⁴

A partir desse primeiro passo, não tardou o reconhecimento, pelos engenheiros da Google, de que o contínuo fluxo de dados comportamentais poderia transformar o que era um mecanismo de buscas em um mecanismo de aprendizagem recorrente, com potencial para criar produtos inovadores, como a verificação ortográfica, o reconhecimento de voz e a tradução. Assim, a captura, o armazenamento, a análise de dados e a aprendizagem a partir dos subprodutos (comportamentais) das buscas transformaram o Google no padrão-ouro de buscas na internet.²⁵

Nesta altura, merece atenção o fato de que os dados comportamentais eram empregados apenas a favor do usuário, cujos dados constituam valores a custo zero, e esse valor era reinvestido na melhoria da experiência do usuário; ou seja, os usuários forneciam a matéria-prima que permitiu o desenvolvimento de produtos subsidiários, como o de tradução. A este movimento Zuboff²⁶ deu o nome de “ciclo de reinvestimento comportamental”.

O problema desta logística era a ausência de retorno financeiro. Assim, a fim de atender aos anseios de lucro dos acionistas, a *startup* começou a sua caminhada para se tornar os mestres mundiais em anúncios, e o fizeram tornando-os mais palatáveis a partir dos mecanismos implementados no AdWords, o sistema que adotava anúncios discretos, expressamente marcados como patrocinados e posicionados conforme a ordem de cliques que recebiam dos usuários. O ponto trágico foi quando os usuários deixaram de ser clientes – posição agora ocupada pelos anunciantes – para se tornarem produto.²⁷

Apesar dessa inversão na posição dos usuários, esse modelo de negócios pautado na publicidade mostrou-se altamente rentável, com lucros bilionários e vítimas efetivas. Entre elas, a privacidade. Considerando que tendemos a pesquisar o que pensamos, através das nossas buscas permitimos ao Google construir uma imagem precisa de nossas mentes. Este feito já era bastante relevante, mas inócuo a partir do momento em

²⁴ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 89.

²⁵ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 90.

²⁶ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 91.

²⁷ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 54-55.

que o usuário migrava do resultados das buscas para outro site. Visando suprir esta lacuna, a Google desenvolveu o AdSense, que permitiu um rastreamento mais amplo dos usuários ao veicular anúncios mesmo em sites independentes do Google e mais tarde, em 2007, a incorporação da DoubleClick, que utilizava *cookies*, permitiu um acesso ainda mais amplo aos dados pessoais, inclusive ao histórico de navegação, antes mesmo de o usuário clicar no anúncio.²⁸

Nesse contexto, os dados comportamentais, que primeiramente vinham sendo coletados a fim de promover a qualidade das buscas feitas pelo Google, tornaram-se a matéria prima central do mercado de publicidade on-line e não tardou que houvesse mais dados comportamentais do que o necessário para servir aos usuários, superávit este que se apresentou com um ativo de custo zero para a manutenção de uma operação de mercado então genuína e altamente lucrativa - em 2019 Alphabet, *holding* da Google, faturou em torno de 162 bilhões de dólares, dos quais 135 bilhões de dólares, em torno de 80% do faturamento, adveio dos anúncios^{29, 30}.

3.2 As formas de manutenção

Desde então, seguimos entregando nossos dados pessoais às empresas de modo cada vez mais intenso e frequente, processo que foi acelerado quando da pandemia do coronavírus, em que a sociedade foi forçada a mergulhar de vez no mundo digital para manter seu trabalho, os filhos na escola e a comunicação com a família.

É fato notório que, desde o seu surgimento, a coleta de dados desenvolve-se majoritariamente sem qualquer entrave. Isso se deve, em partes, ao desinteresse governamental em regular a matéria e em razão de seu caráter maligno estar mascarado pelo emprego de retórica, omissões, complexidades e eufemismos, bem como pela disseminação de determinadas ideologias que tornam o processo mais palatável, quando não imperceptível.

3.2.1 Eufemismos e ideologias

²⁸ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 55-57.

²⁹ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 55.

³⁰ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 106.

Quanto aos recursos linguísticos, há muito George Orwell³¹ alertou para a possibilidade de a língua ser usada como instrumento para modelagem da fala de acordo com a intenção do interlocutor, e as empresas de tecnologia não falham ao empregar está técnica.

O Google, por exemplo, recorre a eufemismos como “*data exhaust*”³² ou “*digital breadcrumbs*”³³ para a apropriação de dados soar como reciclagem³⁴, as redes privadas de publicidade e vigilância são chamadas de “comunidades” e os cidadãos “usuários”, o vício em telas é “engajamento”, o *software* de espionagem é denominado “*cookies*”, os documentos com os quais concordamos com a exploração dos nossos dados pessoais – e consequentemente da nossa privacidade – são chamados de “políticas de privacidade” e o que antes era “grampo” é o alicerce da economia da internet.³⁵

Por fim, além de contarem com o desinteresse governamental, o recurso à instrumentos de retórica e linguística, tais como os eufemismos acima exemplificados, as empresas de tecnologia garantem sua posição de controle por meio da disseminação de ideologias, como a da *inevitabilidade*.

Zuboff³⁶ lembra que a ideologia da *inevitabilidade* da conexão é uma concordância universal entre os líderes da tecnologia de ponta, na literatura especializada e entre os profissionais da área, que criam um contexto a inserção das tecnologias no cotidiano das pessoas se trata algo inevitável. Todavia, Zuboff³⁷ foi sagaz em identificar o que denominou “mito de inevitabilidade”, que opera por meios meticulosamente calculados pelos imperativos econômicos do capitalismo, que funcionam como “mestres de fantoches ocultos por trás da cortina” e orientam as máquinas.

O mito da inevitabilidade tem também relação com o termo cunhado em 1991 por Mark Weiser: computação ubíqua. Esse termo designa o processo pelo qual a

³¹ Orwell, George. *Politics and the English Language*, 1946, p. 1. Disponível em: <https://bioinfo.uib.es/~joemiro/RecEscr/PoliticsandEngLang.pdf> Acesso em: 01 fev. 2023.

³² “Sobra de dados”, em tradução livre.

³³ “Migalhas digitais”, em tradução livre.

³⁴ Zuboff, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*, 2021, p. 117.

³⁵ Véliz, Carissa. *Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados*, 2021, p. 93.

³⁶ Zuboff, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*, 2021, p. 270.

³⁷ Zuboff, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*, 2021, p. 31-32.

tecnologia se entranha no tecido da vida cotidiana de modo a tornar-se indistinguível desta.³⁸

No atual contexto, o *inevitabilismo* adota o aparato da ubiquidade enquanto progresso; um progresso que serve aos interesses do capital e tem exigências cada vez mais vorazes do comportamento humano (ZUBOFF, 2021, p, 274). Diante disto, é salutar lembrar que o desenvolvimento tecnológico não é um fenômeno natural, que acontece *per si*, por meio de um acidente natural ou por meio de mutações; Assim, há o dever de garantir que a tecnologia se ajuste aos nossos valores³⁹ e não que os cedamos em prol dela.

O perigo deste ideário reside no fato de que a imagem da tecnologia como força autônoma com ações e consequências inevitáveis é empregada a fim de apagar vestígios e afastar responsabilidades; contudo, não se pode olvidar que “a tornazeira eletrônica não monitora o prisioneiro; quem o faz é o sistema de justiça”.⁴⁰

Aliada à ideia de inevitabilidade está a crença de que a coleta e o rastreamento de dados são essenciais, o que faz a exploração parecer o resultado “natural” dos processos algorítmicos⁴¹, mas na prática essa premissa não se verifica e prova disso é o AlphaZero, um algoritmo desenvolvido pela DeepMind, outra empresa do grupo Alphabet, que detém o Google.

O AlphaZero é um algoritmo que joga o jogo chinês Go, um jogo extremamente complexo, com cerca de 200 possibilidades de jogadas possíveis em cada posição (contra 20 do xadrez) e cujos jogadores profissionais afirmam utilizar-se da intuição para optar por uma jogada em vez de outra. Em três dias o AlphaZero desenvolveu habilidades sobre-humanas, tendo treinado apenas com outro algoritmo, o Alpha Go, que antes, em alguns meses de treino com vídeos de jogos entre humanos, foi capaz de vencer o campeão mundial Lee Sedol em uma partida de Go. Sem dados pessoais.⁴² O que esta experiência denota é que a coleta e o processamento de dados pessoais é uma escolha, não um requisito para o desenvolvimento da inteligência artificial.

³⁸ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 242-243.

³⁹ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 91.

⁴⁰ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 273.

⁴¹ Nick, Couldry; Mejias, Ulises Ali. The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism. Stanford: Stanford University Press, 2019, p. 62.

⁴² Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 205-206.

A partir do emprego de eufemismos e da disseminação destes mitos, a coleta de dados no meio digital tem mantido sua senda de vitórias, e além da ingerência estatal, que no Brasil permaneceu latente até a promulgação do Marco Civil da Internet por meio da Lei nº 12.965/2014, as empresas de tecnologia contam a seu favor o fato de que o roubo de dados digitais não deixa um rastro visível e as consequências da perda de privacidade são invisíveis até que tenhamos de suportar seus efeitos, como quando o dinheiro desaparece de nossas contas ou quando nossas democracias são prejudicadas.⁴³

Além do mais, as *big techs* criam uma narrativa e normatizam certas formas de pensar com sucesso, como ocorre com a crença de que não há por que se opor a coleta de dados se não houver nada a esconder, fazendo com que as pessoas sintam vergonha em se preocupar com a privacidade. Ocorre, todavia, que a oposição com a coleta de dados não tem relação com a ocultação de algum ilícito grave, mas com a sensata preocupação em limitar o poder que decorre da posse e do processamento dos dados.⁴⁴

O sucesso do emprego destas técnicas ardilosas pelas *big techs* já surtiu efeitos práticos, uma vez que “sensação de perigo” diminuiu. Há algumas décadas a sociedade norte americana denunciava técnicas de modificação de comportamento por ameaça à autonomia individual e mais recentemente foi seduzida por um “jogo” de realidade aumentada, o Pokémon Go, com pouca ou nenhuma resistência ou questionamento.⁴⁵

3.2.2 A proteção estatal por meio do apelo à liberdade de expressão

O intento de regulamentação das novas tecnologias e da coleta de dados tardou a acontecer, em partes, porque inicialmente a coleta era do interesse governamental dos Estados Unidos da América, que viam nos dados coletados pelas empresas de tecnologia uma poderosa ferramenta de vigilância governamental que poderia ser aplicada na prevenção de ataques terroristas.⁴⁶

⁴³ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 71.

⁴⁴ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 88-89.

⁴⁵ ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 35-36.

⁴⁶ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 61.

Em que pese o heroísmo da intenção, a coleta de dados não representou qualquer contribuição significativa na perseguição ao terrorismo. Véliz⁴⁷ destaca que entre 2001 e 2004 apenas 1,2% das pistas coletadas pelo programa de vigilância STELLARWIND, que monitorava e-mails e telefonemas em massa, sem mandado, foram úteis, e entre 2004 e 2006 nenhuma pista tinha oferecido contribuição significativa.

Diante da falta de adequação aos fins propostos, a vigilância como forma de combate ao terrorismo não mais se sustenta, mas as empresas de tecnologia que visavam o superávit comportamental dos dados contavam com outro argumento: a liberdade de expressão.

Quando da sua aurora, a internet foi vislumbrada como uma oportunidade de “ágora digital”, segundo Levy⁴⁸, um meio de fornecer aos grupos humanos a reunião de suas forças mentais em prol de coletivos inteligentes e para fazer viver uma democracia em tempo real. Essa visão otimista, contudo, reverteu em prol das *big techs*.

Zuboff⁴⁹ explica que a força emancipatória da internet promoveu uma guinada em que valores constitucionais, como a liberdade de expressão forjaram uma ideologia, segundo Frank Pasquale, pautada no “fundamentalismo de liberdade de expressão”, aplicada para rechaçar qualquer forma de supervisão ou restrições ao conteúdo que circulava nas plataformas digitais.

Esse posicionamento que favorece a liberdade das plataformas digitais, no Brasil, consta no artigo 19 da Lei nº 12.965, o Marco Civil da Internet, que determina que só há responsabilidade dos provedores de aplicação de internet pelo descumprimento de ordem judicial específica para torna indisponível o conteúdo infringente:

Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro

⁴⁷ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 63.

⁴⁸ Lévy, Pierre. Inteligencia colectiva: por uma antropologia del ciberespacio. Tradução Felino Martínez Álvarez. 2004, p. 42.

⁴⁹ ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 140.

do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.⁵⁰

Os argumentos daqueles que defendem a isenção de responsabilidade das plataformas digitais pelo conteúdo postado pelos usuários apoiam-se na visão de que as plataformas atuam como meros intermediadores, como é uma biblioteca em relação aos livros. Trata-se, contudo, de um argumento falho quando se tem em vista o capitalismo de vigilância, pois as *big techs* têm no conteúdo dos usuários uma fonte de superávit comportamental, a matéria-prima do seu lucro.

Assim, ao passo que se verifica que cada comportamento individual na rede, cada clique, cada mensagem, cada *emoji*, representa um dado comportamental pronto para ser minerado e convertido em lucro, não subsiste a visão pela qual a plataforma é mera intermediadora.

Nesse contexto, Zuboff⁵¹ ressalta que os imperativos econômicos que regem as empresas de tecnologia não permitem a privação dos dados comportamentais, sua matéria-prima. Assim, é por essa maneira que a liberdade de expressão é subvertida e tem seu sentido substancial, como direito fundamental, esvaziado.

4 O EXERCÍCIO DA LIBERDADES DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA

Uma vez instaladas, as grandes empresas de tecnologia da informação têm seu desenvolvimento praticamente livre de amarras por meio do emprego de eufemismos e disseminação de ideologias que culminam na desatenção estatal para sua regulamentação. Nesse contexto, antes de examinar o exercício da liberdade de expressão no contexto do capitalismo de vigilância, cumpre retomar os contornos que se desenharam a partir do crescimento desenfreado das *big techs* e da sua atividade de coleta de dados.

4.1 Reflexos da coleta de dados na autonomia individual

⁵⁰ Brasil. Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/12965.htm Acesso em: 01 fev. 2023.

⁵¹ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 143.

Inicialmente, vale ressaltar que frequentemente os mecanismos de coleta de dados são apresentados como meras comodidades decorrentes do desenvolvimento da tecnologia, como o lema do fabricante de software de reconhecimento facial Facefirst: "Criando um planeta mais seguro e personalizado por meio da tecnologia de reconhecimento facial".⁵²

Ocorre, todavia, que uma parte muito rasa dos benefícios da coleta de dados são compartilhados com os usuários, cujos dados foram explorados, e uma vez disseminada a bandeira do capitalismo, o mundo e seus processos (pensar, agir, consumir e trabalhar) se tornam algo que pode e deve ser explorado e controlado.⁵³

O controle pode ser efetivado em razão do que Schwartz⁵⁴ já havia alertado em 1989: "Quanto mais se sabe sobre uma pessoa, mais fácil é controlá-la" e "Se todo mundo soubesse tudo sobre nós, nós seríamos incapazes de agir livremente", e atualmente as empresas do big data detém muitas informações sobre nós, pois a atividade no mundo real é continuamente compilada a partir das informações coletadas de celulares, carros, ruas, lares, lojas, corpos, árvores, edifícios, aeroportos e cidades.⁵⁵

Conforme enunciado *supra*, vivemos a era da "computação ubíqua", em que a tecnologia se encontra imbricada no nosso cotidiano com tamanha intensidade que se tornou indistinguível da vida cotidiana, conforme havia argumentado Mark Weiser.⁵⁶

Nesse cenário, é quase impraticável levar a vida de modo alheio a coleta de dados e, conforme argumentou Spiros Simitis ainda em 1987, as tendências no processamento da informação além de serem incompatíveis com a privacidade, também esvaziam as capacidades individuais de julgamento moral e autodeterminação autônoma.⁵⁷

Assim, com vistas à garantia da liberdade, "Na era da computação, a proteção constitucional deve ir além do interesse em evitar a divulgação pública, deve ser

⁵² Nick, Couldry; Mejias, Ulises Ali. The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism, 2019, p. 10.

⁵³ Nick, Couldry; Mejias, Ulises Ali. The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism, 2019, p. 9.

⁵⁴ Schwartz, Paul. The Computer in German and American Constitutional Law: Towards an American Right of Informational Self-Determination. American Journal of Comparative Law. Vol. 37, 1989, p. 676 e 683. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/840221> Acesso em: 18 dez. 2023.

⁵⁵ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 247.

⁵⁶ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 242-244.

⁵⁷ Zuboff, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder, 2021, p. 236.

proteger o interesse de ser livre da coerção estatal através do uso de dados”⁵⁸. Schwartz externou sua preocupação com a coerção estatal porque o alerta naquele momento era para a coleta de dados pelo governo, mas a vigilância exercida pelo setor privado, como vem sendo, pode ser tão ou mais coatora do que a vigilância estatal.

Esta preocupação com a coleta de dados ainda deve ser presente, porque o capitalismo de vigilância tem, continuamente, formulado novos meios que o conduzem aos recônditos das nossas vidas cotidianas, da nossa personalidade, e das nossas emoções. Essa “infiltração” desafia nosso direito de atuar de forma livre da influência de forças ilegítimas que manipulam nosso comportamento.⁵⁹

Isso, porque a ordem de extração que se impôs alcançou determinados extratos da humanidade dos quais dependem a autonomia e a liberdade, de modo que é incompatível com o componente mais básico da liberdade: a integridade do “eu”.⁶⁰

Um exemplo de manipulação é o operado pelo Facebook, cujas operações são planejadas para explorar a inclinação humana à empatia, pertencimento e aceitação, e “sintonizar o tom do nosso comportamento com recompensas e punições da pressão social, pastoreando o coração humano na direção da confluência como meio para finalidades comerciais de outros”.⁶¹

Além do mais, as plataformas digitais também empregam os resultados das pesquisas acerca do funcionamento da dopamina na modulação do comportamento humano. Nesse sentido, as plataformas antecipam a validação dos amigos ao curtirem uma foto o motiva a compartilhar registros do cotidiano *online*. É como se as plataformas efetuassem um *hack* na mente dos usuários ao oferecer-lhe dopamina troca de *likes*, fazendo surgir um desejo de compartilhamento e um conseqüente engajamento na rede⁶², o que gerará mais dados para serem coletados.

O conhecimento destes mecanismos e a busca incessante por dados para compor o superávit comportamental cria na rede uma cultura na qual as pessoas são

⁵⁸ Schwartz, Paul. *The Computer in German and American Constitutional Law: Towards an American Right of Informational Self-Determination*, 1989, p. 685.

⁵⁹ Zuboff, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*, 2021, p. 241.

⁶⁰ Nick, Couldry; Mejias, Ulises Ali. *The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism*, 2019, p. 197.

⁶¹ Zuboff, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*, 2021, p. 553.

⁶² Véliz, Carissa. *Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados*, 2021, p. 80-81.

desencorajadas de se conterem, pois quando mais *posts*, mais comentários, mais cliques, mais anúncios, mais dinheiro e mais poder.⁶³

Este é um cenário em que o comportamento humano é convertido na *commodity* que movimenta um mercado bilionário que extrai matéria-prima a custo zero e deixa um legado de ofensas a direitos fundamentais, dentre estes, a liberdade de expressão.

4.2 Liberdade de expressão no âmbito das novas tecnologias

Diante dos contornos estabelecidos pelo capitalismo de vigilância pretende-se demonstrar que o argumento que defende as redes sociais como *locus* de exercício da liberdade de expressão se esvazia. Primeiro, porque o desejo de compartilhar não é genuíno, segundo, porque há uma modulação comportamental e um controle sobre o que cada usuário visualiza e sobre o alcance de cada manifestação.

Véliz⁶⁴ anota que as *big techs* vendem a ideia de que a transparência é sempre uma virtude, mas a pressão para compartilhar cria um ambiente mais pernicioso do que aquele que seria fruto de um incentivo à curadoria do que é compartilhado. O compartilhamento excessivo acaba por tornar a esfera pública inabitável, pois o pensamento objeto do exercício à liberdade de expressão é sempre submetido ao escrutínio público e com frequência culmina em expressões de agressão, intolerância e “caça às bruxas”, e esse cenário se torna mais propício aos discursos ofensivos e a notícias falsas, por exemplo.

Neste ponto, rememora-se o “fundamentalismo da liberdade da expressão”, abordado *supra*, como um indício da subversão desse direito fundamental em prol dos interesses das empresas de tecnologia. Ocorre que, por vezes, *a contrario sensu*, o exercício desse direito fundamental é mitigado nas redes sociais.

A liberdade de expressão pode ser mitigada pelas redes sociais quando atingidas pelo efeito silenciador. Sankievicz⁶⁵ atentou para este fenômeno, explicando que o acesso diferenciado aos meios de comunicação distorce o processo de formação de opinião pública. Isto ocorre porque os emissores economicamente mais favorecidos

⁶³ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 148.

⁶⁴ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 149-150.

⁶⁵ Sankievicz, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. p. 25.

terão maior capacidade de disseminar seu conteúdo e os menos favorecidos serão silenciados.

Essa dinâmica vai de encontro à efetivação da liberdade de expressão, que além da tutela pelo ordenamento jurídico, depende da ausência de barreiras para seu exercício.⁶⁶

Assim, o cenário imposto pelas novas tecnologias de informação é diferente do ideal para o legítimo exercício da liberdade de expressão, que depende de um mercado de ideias que seja livre, capaz de promover a legitimidade do dissenso e equânime capacidade individual de influenciar as decisões coletivas.⁶⁷

Véliz⁶⁸ também verificou um fenômeno similar, que denominou “espiral de silêncio”. A autora verificou, na sua própria experiência, que discursos gravados ou transmitidos ao vivo, fazem com que haja retração nas palavras do orador e nas perguntas do público. Isso, em razão da tendência de as pessoas não expressarem opiniões quando pressentirem que suas opiniões não são amplamente partilhadas, de modo que o medo do isolamento leva as pessoas a somente ecoarem opiniões alheias já aceitas. Com isso, perdem-se os discursos críticos e rebeldes em relação ao *status quo*.

Nesse contexto, o tolhimento e/ou o direcionamento da liberdade de expressão nas redes sociais afronta à dimensão social e política desse direito, pois deixa de assegurar o “livre mercado de ideias” que legitima seu exercício.

O mercado de ideias das redes sociais, no qual ocorrem as manifestações que materializam a liberdade de expressão, não são livres porque mostram conteúdos extremamente personalizados, representando mais o reflexo que os publicitários ou cientista de dados têm sobre o indivíduo do que o reflexo da realidade, o que culmina por destruir nossa experiência comum.⁶⁹

Assim, se de um lado os emissores de opinião têm seu alcance restringido, o mesmo acontece com aqueles que buscam por informação, porque por vezes os usuários não escolhem suas fontes, elas vêm até o usuário por meio do *feed*.⁷⁰ Tem-se então, que,

⁶⁶ Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional, 2022, p. 224.

⁶⁷ Sankiewicz, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. p. 30.

⁶⁸ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados. Tradução Samuel Oliveira. 1 ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, p. 110.

⁶⁹ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 98.

⁷⁰ Véliz, Carissa. Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados, 2021, p. 111.

além de o alcance da liberdade de expressão ser restringido, o acesso às informações é desigual, portanto, ambas as facetas da liberdade de expressão restam flagrantemente violadas.

Salienta-se que a restrição ao alcance dos discursos nas redes sociais é diferente do que se verifica *off-line*, pois nas plataformas digitais o fluxo de informações é direcionado, mormente para fins publicitários. Macedo⁷¹ explicita que a finalidade das *big techs* é criar um produto de predição preciso para ser vendido a outras empresas, portanto a liberdade de expressão não pode ser um fundamento para manutenção da sua atividade de coleta de dados.

Desse modo, é possível afirmar que o direito à liberdade de expressão foi aclamado apenas como meio para garantir a aparência de legitimidade do modelo de negócio empregado pelas *big techs*, que visam gerar lucro a partir da exploração dos dados extraídos do comportamento dos usuários⁷², mas o seu efetivo exercício vem sendo mitigado e seu alcance condicionado à configuração dos algoritmos.

05 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A liberdade de expressão consagra-se como um direito fundamental reconhecido em inúmeros instrumentos normativos, nacionais e internacionais. Seus primórdios remontam aos ideais liberais e desde então seu espectro de proteção tem se alargado para alcançar também a dimensão material.

Nesse sentido, a efetiva garantia da liberdade de expressão extravasa a mera “liberdade jurídica” e atende à ditames econômico-sociais, de modo que sua tutela depende, além de um corpo normativo coeso que permita o controle de constitucionalidade das leis, da ausência de barreiras econômicas que se traduzam em obstáculo ao seu exercício. Além do mais, a proteção da liberdade de expressão encontra esteio na dignidade da pessoa humana, ao passo em que se constitui como meio de autorrealização e de exercício da autonomia individual.

Diante da sua relevância, a liberdade de expressão goza de um amplo âmbito de proteção, incluindo toda espécie de manifestação, por meio de gestos, sons, imagens, etc., nos mais variados suportes, físicos ou eletrônicos. Por essa razão, tem-se que as

⁷¹ Macedo, Arthur L. S. Soberania digital: a liberdade de expressão, autorregulamentação e notícias falsas. 1 ed. São Paulo: Manole, 2023, p. 60.

⁷² Macedo, Arthur L. S. Soberania digital: a liberdade de expressão, autorregulamentação e notícias falsas, 2023, p. 60.

plataformas digitais e todas as expressões nela contidas podem ser analisadas sob o viés da liberdade de expressão.

Nessa toada, à primeira vista o desenvolvimento das tecnologias da informação e da criação de novos meios de convivência social por meio da internet foram vislumbradas positivamente em relação ao exercício da liberdade de expressão.

Ocorre, todavia, que o desenvolvimento destas novas tecnologias adotou novos rumos quando passou a ser direcionada à publicidade. Isto ocorreu pelo anseio de lucros dos acionistas, o que, a princípio, não é ilegítimo. A parte criticável dos novos contornos adotados pelas *big techs* consiste na ampla coleta de dados que são aplicados para predição comportamental.

Shoshana Zuboff cunhou o termo capitalismo de vigilância, que expressa com precisão o mecanismo pelo qual a vigilância – quase irrestrita, pontue-se, atende aos interesses capitalistas, o que ocorre através de um processo em que as empresas de tecnologia *vigiam* o comportamento dos usuários e coletam dados destes, sem reverter os benefícios desta prática aos usuários que tiveram seus dados expropriados.

Nessa saga, um dos pontos perversos é o “fundamentalismos da liberdade de expressão”, bandeira hasteada pelas empresas para afastar a regulação estatal sobre suas atividades. A perversidade dessa ideologia reside no fato de que as plataformas digitais, que de redes sociais passaram a mercado de publicidade personalizada, se utilizam da liberdade de expressão para defender práticas que a violam.

A violação à liberdade de expressão no âmbito das novas tecnologias não é vislumbrada à primeira vista porque as plataformas digitais parecem fomentar o exercício da liberdade de expressão. Embora isso se verifique, é preciso atentar para o fato de que o estímulo ao exercício da liberdade de expressão na internet é *financiado* pelos interesses das *big techs*, que veem em cada manifestação dados a serem coletados, e quanto mais dados, mais precisos serão os produtos de predição que vendem.

Assim, o massivo compartilhamento de informações nas redes sociais não se resume ao legítimo exercício do direito à liberdade de expressão, pois as manifestações ocorrem em um ambiente viciado pelo lógica capitalista do algoritmo, distante do livre mercado de ideias que garante a equânime capacidade individual de influenciar decisões coletivas.

Além disto, por vezes a dinâmica das redes sociais culmina em práticas como a do discurso de ódio, e por outras opera um efeito silenciador, em que opiniões não são

compartilhadas pelo receio de isolamento quando não ecoam as opiniões alheias já aceitas, pois, uma vez na rede, qualquer mensagem pode ser objeto de escrutínio público.

Outrossim, não se pode ignorar o fato de que a efetivação substancial da liberdade de expressão depende de um *locus* livre, onde a opinião, que é a base da liberdade de expressão, possa ser livremente desenvolvida. Esse cenário é bastante distinto do que se verifica nas redes sociais, em que o usuário sequer é livre para decidir o que visualizar, de modo que suas opiniões são formadas a partir do que é exibido pela lógica do algoritmo, que opera em favor do lucro das empresas de tecnologia.

Por essas razões, é possível depreender que o exercício da liberdade de expressão no âmbito das novas tecnologias serve demasiadamente aos interesses das *big techs*, que estimulam o compartilhamento de informações a fim de ampliar o infindável catálogo de dados que já ostentam, a fim de melhor predizer o comportamento humano, tornando seu produto o mais valioso no *mercado de comportamentos futuros*.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luíz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1879**. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>
Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm Acesso em: 01 fev. 2023.

BUCCI, Daniela. **Direito eleitoral e liberdade de expressão: limites materiais**. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2018.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, Roma, 1950, Artigo 10º. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4> Acesso em: 18 dez. 2023.

LÉVY, Pierre. **Inteligencia colectiva**: por uma antropologia del ciberespacio. Tradução Felino Martínez Álvarez. 2004.

MACEDO, Arthur L. S. **Soberania digital**: a liberdade de expressão, autorregulamentação e notícias falsas. 1 ed. São Paulo: Manole, 2023.

NICK, Couldry; MEJIAS, Ulises Ali. **The costs of connection**: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism. Stanford: Stanford University Press, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf> Acesso em: 02 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (Pacto de San José de Costa Rica), 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm Acesso em: 01 fev. 2023.

ORWELL, George. **Politics and the English Language**, 1946. Disponível em: <https://bioinfo.uib.es/~joemiro/RecEscr/PoliticsandEngLang.pdf> Acesso em: 01 fev. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, 2000, p. 11. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT> Acesso em: 18 dez. 2023.

SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo**: perspectivas de regulação. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SCHWARTZ, Paul. The Computer in German and American Constitutional Law: Towards an American Right of Informational Self-Determination. **American Journal of Comparative Law**. Vol. 37, 1989, p. 675-701. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/840221> Acesso em: 18 dez. 2023.

VÉLIZ, Carissa. **Privacidade é poder**: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados. Tradução Samuel Oliveira. 1 ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de George Schlesinger. 1 ed. Versão digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2021.





O RACISMO AMBIENTAL E OS SEUS IMPACTOS

The environmental racism and its impacts

*Olenka Caroline de Freitas Cardoso*¹

*Pedro Henrique Feliciano*²

*Vinicius Farias Santos Carvalho*³

Resumo

O meio ambiente é uma preocupação de toda a sociedade por ter papel imprescindível para a vida humana e para o planeta como um todo. Com a evolução das tecnologias e de novas ferramentas que visam tornar a vida do ser humano mais confortável, cresce também a consciência ambiental, em razão dos consideráveis impactos causados na natureza decorrentes dos novos formatos de exploração. Surge, diante desse cenário, uma política ambiental que evolui juntamente com as relações socioeconômicas estabelecidas em caráter global. Atualmente, algumas vertentes da política ambiental global e entidades voltadas à proteção e conservação do meio ambiente, diante dos avanços da economia de mercado, denunciam práticas que prejudicam mais determinados sujeitos e localidades em comparação a outros. Nesse contexto, surge o que se convencionou chamar, por alguns autores, de racismo ambiental, que ocorre quando há a imposição desproporcional – intencional ou não – de cultura, exploração e degradação ambiental em determinadas comunidades e/ou localidades, geralmente alcunhadas de “subdesenvolvidas”. Face ao racismo ambiental, nasce a problemática decorrente dos conflitos socioculturais e a influência destes na vida dos indivíduos, tanto em questões relacionadas ao meio ambiente, quanto em fatores interpessoais de relação. Assim, surge a necessidade de se investigar se há, no Brasil, a ocorrência de racismo ambiental e a eventual influência disso nas questões socioculturais brasileiras. Levando em conta o hipotético impacto que tal fenômeno pode causar em um Estado, a pesquisa se justifica em razão do potencial de trazer à luz práticas que afetam o cotidiano dos cidadãos. Portanto, pretende-se analisar o fenômeno do Racismo Ambiental e se verificar se é aplicável no país, buscando vislumbrar eventuais conflitos que dele decorram. Ao fim, caso se constate a ocorrência fenomenológica, buscar-se-á verificar se alguma medida estatal é tomada para evitar ou mitigar tais conflitos, por meio atos legislativos ou políticas públicas. Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica, para a conceituação e contextualização dos termos mais relevantes para o desenvolvimento do tema, e a pesquisa documental, visando a análise de documentos e

¹ Bacharela em Direito. Especialista pelo Instituto Elpídio Donizetti. E-mail: olenka_cardoso@hotmail.com

² Professor Mestre da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Janaúba – FACITEC. E-mail: felicianophf@gmail.com

³ Professor Especialista da Faculdade de Desenvolvimento do Norte – Fadenorte. E-mail: viniciusfariasx@gmail.com

legislação atinente à temática, que tenham como finalidade a intervenção nos conflitos decorrentes do racismo ambiental.

Palavras-chave: Racismo Ambiental; Conflitos Ambientais; Política Ambientais.

Abstract

The environment is a concern for society as a whole as it plays an essential role in human life and the planet as a whole. With the evolution of technologies and new tools that aim to make human life more comfortable, environmental awareness is also growing, due to the considerable impacts caused to nature resulting from new exploration formats. Given this scenario, an environmental policy emerges that evolves alongside socioeconomic relations established on a global basis. Currently, some aspects of global environmental policy and entities focused on the protection and conservation of the environment, in view of advances in the market economy, denounce practices that harm certain subjects and locations more in comparison to others. In this context, what is conventionally called, by some authors, environmental racism arises, which occurs when there is a disproportionate imposition – intentional or not – of culture, exploitation and environmental degradation in certain communities and/or locations, generally called “underdeveloped”. In the face of environmental racism, problems arise arising from sociocultural conflicts and their influence on individuals' lives, both in issues related to the environment and in interpersonal relationship factors. Thus, there is a need to investigate whether there is, in Brazil, the occurrence of environmental racism and the possible influence of this on Brazilian sociocultural issues. Taking into account the hypothetical impact that such a phenomenon can cause in a State, the research is justified due to the potential to bring to light practices that affect the daily lives of citizens. Therefore, we intend to analyze the phenomenon of Environmental Racism and verify whether it is applicable in the country, seeking to glimpse possible conflicts that arise from it. In the end, if a phenomenological occurrence is verified, an attempt will be made to verify whether any state measures are taken to avoid or mitigate such conflicts, through legislative acts or public policies. To this end, bibliographical research will be used, for the conceptualization and contextualization of the most relevant terms for the development of the topic, and documentary research, aiming at the analysis of documents and legislation relating to the topic, which have as their purpose intervention in conflicts arising from the environmental racism.

Keywords: *Environmental racism. Environmental conflicts; Environmental policy*

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente é uma preocupação de toda a sociedade desde os primórdios, por ter papel imprescindível para a vida humana e para o planeta como um todo (Kloetzel, 1994). No entanto, alguns marcos temporais podem ser estabelecidos na história recente do Brasil e do mundo como basilares para a demonstração do

surgimento de uma preocupação ambiental e, posteriormente, de uma política ambiental (Ferreira; Melo; Marques, 2016).

Muito da consciência ambiental e do surgimento de políticas ambientais, de forma local e global, relaciona-se com a revolução industrial e com o avanço do capitalismo, que, ao longo do tempo, causou consideráveis prejuízos para o meio ambiente. Paralelamente ao avanço do capitalismo, percebe-se nas relações geopolíticas a sedimentação do poder hegemônico dos países “do norte”, tidos como “desenvolvidos”, sobre os países “do sul”, tidos como “subdesenvolvidos”, em razão dos processos de colonização e da superioridade econômica deles decorrentes (Carvalho, 2017).

A afirmação hegemônica de alguns países sobre outros, nos mais diversos aspectos da vida em sociedade, culminou no desenvolvimento da tese do racismo ambiental, situação em que se denota uma imposição de prejuízos socioambientais concentrados em áreas “periféricas”, em detrimento de áreas que se mantêm preservadas no mundo, pelo fato de não sofrerem imposição vertical. No entanto, diante do contexto hegemônico e do conceituado racismo ambiental, surgem conflitos locais e mundiais, que atualmente tem ganhado destaque na sociedade em decorrência de seus impactos em diversas esferas interacionais (Angeli; Oliveira, 2016).

Diante disso, pretende o presente trabalhar investigar o racismo ambiental, sua incidência no Brasil, bem como os eventuais impactos dele decorrentes, analisando os conflitos socioculturais e as suas influências na vida dos indivíduos, tanto em questões relacionadas ao meio ambiente, quanto em fatores interpessoais de relação. Caso se constate a sua ocorrência fenomenológica, buscar-se-á verificar se alguma medida estatal é tomada para evitar ou mitigar tais conflitos, por meio atos legislativos ou políticas públicas. Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica, para a conceituação e contextualização dos termos mais relevantes para o desenvolvimento do tema, e a pesquisa documental, visando a análise de documentos e legislação atinente à temática, que tenham como finalidade a intervenção nos conflitos decorrentes do racismo ambiental.

2 POLÍTICA AMBIENTAL. BREVE HISTÓRICO NO MUNDO E NO BRASIL

A política ambiental e os movimentos de proteção ambiental, num contexto geral, têm alguns marcos importantes na história do mundo moderno. O desenvolvimento da manufatura (entre os séculos XVI e XVII) implicou em mudanças radicais em diversos aspectos das relações sociais e de trabalho no mundo, sendo fato predecessor à Revolução Industrial (Morandi; Gil, 2000).

Já a Revolução Industrial do Século XVIII, que pode ser entendida como “primeiro movimento integrativo da economia mundial”, caracterizou-se por ser um fenômeno muito dependente de energia não renovável, o que contribuiu sobremaneira para a exploração e degradação do meio ambiente (Borges; Tachibana, 2005).

A busca pelo aumento da produção na Era da Revolução Industrial provocou uma melhora na qualidade de vida do ser humano, em aspecto material. No entanto, já na primeira metade do século XX, constatou-se a ocorrência de prejuízos, em larga escala, na saúde das pessoas e no meio ambiente, em razão do surgimento de novas tecnologias que necessitavam de fontes de energia não renováveis. Diante deste aspecto, evidenciou-se que, apesar dos avanços tecnológicos, houve degradação do capital natural, acirrando um índice de perdas socioambientais crescente, na mesma proporção dos ganhos em termos de bem-estar material (Hawken; Lovins; Lovins, 1999).

Outro momento histórico que teve relevante destaque para o surgimento de políticas ambientais foi a era pós Segunda Guerra Mundial. A necessidade de retomada do crescimento econômico acarretou um grande incremento da degradação do ambiente, culminando em debates sobre meios e técnicas para sua preservação. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972 foi o marco do surgimento da expressão “meio ambiente” na agenda internacional. (Sachs, 2000).

Após o evento de vanguarda, inúmeros foram os debates e episódios, em ordem mundial, que dialogaram acerca da dicotomia entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, até que em 1987 o Relatório Brundtland pôde finalmente anunciar o casamento entre o desejo de desenvolvimento e a preocupação ambiental. À época, sob o impacto da crise do petróleo, restou demonstrado, de forma nítida, que o crescimento econômico não poderia depender apenas da acumulação de capital, sendo necessária também a preservação dos recursos naturais para que haja sua disponibilidade ao longo dos anos (Sachs, 2000).

No Brasil os movimentos de proteção ao meio ambiente tiveram início na década de 1950. Tem-se como exemplo o surgimento do grupo “União Protetora do Ambiente Natural” (UPAN), fundado em 1955, pelo naturalista Henrique Roessler no Rio Grande do Sul. Cita-se também a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), criada em 1958 no Rio de Janeiro concentrando atuações na preservação da fauna e da flora ameaçados de extinção (Viola; Leis, 1992).

Outro importante marco na história da preservação ambiental no Brasil e no mundo foi a Rio 92, Conferência sobre o meio ambiente realizada no Rio de Janeiro que consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e contribuiu para a mais ampla conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Nesse contexto, representantes de cento e oito países do mundo se reuniram para deliberar sobre medidas a se tomar para conseguir diminuir a degradação ambiental e garantir a existência das futuras gerações. A intenção do evento era introduzir a ideia do desenvolvimento sustentável, um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico (Simas Júnior, 2013).

No ano 2000 foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), por meio da lei 9.985/2000, como forma de melhor regulamentar as Unidades de Conservação em todo território nacional, visando efetividade na proteção de determinados biomas e localidades, o que também sinaliza avanços nos instrumentos de tutela do meio ambiente (Moura, 2016).

Na década seguinte, em 2012, foi realizada a Conferência Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – CNUDS), também na cidade do Rio de Janeiro, que teve, entre seus objetivos principais, a renovação do compromisso político para o desenvolvimento sustentável dos países participantes (Moura, 2016).

Recentemente, a pauta ambiental ocupou grande destaque na campanha presidencial ocorrida no ano de 2022. As queimadas na Amazonia, a exploração ilegal de terras quilombolas e indígenas e os impactos das atividades mineradoras nas comunidades tradicionais, por exemplo, fomentaram acalorados debates políticos, o que também evidencia a preocupação de todo o país com a proteção do meio ambiente e reforça a importância da política ambiental no atual contexto civilizatório

3 RACISMO AMBIENTAL

O Racismo Ambiental é a expressão utilizada para caracterizar o fenômeno de imposição desproporcional – intencional ou não – de cultura e exploração ambiental em determinadas comunidades. Alguns fatores são preponderantes para explicar esta imposição hegemônica, corroborada pela condescendência das relações entre os países “do norte” para com os países “do sul”, podendo se destacar a existência de terras baratas, a aceitação da população nativa a situações de degradação por conta de sua fraqueza econômica, carência de recursos políticos e, por fim, a sub-representação das “minorias” nas agências governamentais responsáveis por decisões tocantes à proteção do meio ambiente (Araújo; Silva Júnior, 2017).

O fenômeno é caracterizado como uma forma de discriminação institucionalizada por meio de ações ou práticas conduzidas pelos membros de determinados grupos (hegemônicos), com impactos, de maior relevância e negativos, que se impõem face os membros de outros grupos sociais (étnicos ou raciais), em regra, oprimidos e marginalizados (Feagin; Feagin, 1986). Nesse contexto, na esfera internacional, o racismo ambiental se solidifica entre nações e corporações transnacionais.

O avanço da globalização econômica acarretou grandes transformações nas comunidades menos favorecidas como, por exemplo, nas indígenas e negras. A indústria global de exploração de recursos naturais, como o petróleo e minério, aproveitou-se desta imposição hegemônica para fugir para áreas de menor regulamentação ambiental, mão de obra barata e menores impostos, o que ocasionou o crescimento de seus lucros em detrimento de grande impacto ambiental para as áreas exploradas (Bullard, 2004).

No contexto brasileiro, com o avançar do debate social sobre a preservação ambiental, a Constituição Federal de 1988, tida como a Constituição Cidadã, tentou atender aos anseios da época e face aos debates ocorrentes em todo o mundo, consagrando, em seu Artigo 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos. Apesar de não estar elencado no rol dos artigos que tratam dos direitos individuais e sociais, quais sejam, artigos 6º e 7º da Carta Magna, a doutrina o assevera também como um direito fundamental, porquanto configura requisito básico para a existência de vida humana digna. O direito ao meio ambiente integra a terceira dimensão dos direitos fundamentais e exige uma atuação positiva do Estado em prol de

sua concretização. Constitui benesse de titularidade coletiva, tendo como primeiro destinatário o gênero humano (Rocha; Vasconcelos, 2017).

Entretanto, percebe-se que a atuação do Estado, através de efetivação de políticas públicas para a concretização de um desenvolvimento sustentável, ainda se mostra insuficiente, pois pouco se atenta às desigualdades socioeconômicas do país, fazendo com que determinados grupos sociais, geralmente os mais vulneráveis, suportem mais as mazelas ambientais comparativamente a outros. É nesse contexto que surge o termo Racismo Ambiental e que hoje se impõe no atual cenário brasileiro (Rocha; Vasconcelos, 2017).

Diante da pressão decorrente do poder econômico de territórios “desenvolvidos” sobre áreas “periféricas”, aliado à inefetividade de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável e a proteção de comunidades hipossuficientes, percebe-se no Brasil a emergência de conflitos ambientais provenientes de disputas, exploração e hegemonia.

Recentemente, pode-se citar o caso da empresa Braskem, que possui sede em São Paulo/SP e que conta com unidades industriais localizadas no Brasil, Estados Unidos, Alemanha e México. A empresa, que desenvolve atividade petroquímica, operava uma mina de sal-gema na região de Maceió/AL, extraindo sal para a produção de cloro e soda cáustica.

Devido à exploração inadequada e à ausência de políticas públicas referentes à fiscalização e regulamentação da atividade visando a proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais daquele Estado, ocorreu o afundamento e subsidências do solo, o que afetou diversas áreas residenciais da cidade. Além desse impacto, percebeu-se que a erosão ameaçou os ecossistemas locais, como mangue e praias, que são de suma importância para a biodiversidade e a economia local (Silveira; França; Dias, 2023).

Ressalta-se que bairros inteiros foram afetados e as pessoas outrora ali residentes tiveram que ser realocadas de maneira forçada, gerando conflitos de cunho social, político e econômico.

Pode-se citar, no mesmo contexto, o desastre ambiental ocorrido na cidade de Brumadinho/MG e o derramamento de óleo no mar do Nordeste, ambos em 2019, que afetaram circunstancialmente a vida de todas as pessoas da cidade mineira, que sofreram com o apagamento de sua cultura e memória, bem como de profissionais

nordestinos que viviam da pesca e que tiveram suas atividades interrompidas em razão da ausência de cuidado de empresa que visam apenas a exploração ambiental, sem se atentar às relações pessoais existentes em determinadas localidades.

Os dois casos têm em comum a exploração do meio ambiente por grandes empresas nacionais e internacionais, em áreas “periféricas”, a impunidade dos responsáveis e a naturalização e invisibilização dos danos causados por suas atividades (Silveira; França; Dias, 2023).

É possível se verificar que as ocorrências citadas, bem como outros inúmeros casos que se caracterizam como racismo ambiental, geram impactos consideráveis na vida dos indivíduos em esfera cultural, econômica e social. Diante disso, faz-se imprescindível que o Estado se atente para a preservação ambiental e para com a conservação da tradicionalidade das relações interpessoais.

4 IMPACTOS DECORRENTES DO RACISMO AMBIENTAL

No Brasil e no mundo as injustiças socioambientais não são observadas pela maioria das pessoas, inclusive por aquelas que suportam tal situação, razão pela qual não há o devido destaque nas arenas políticas, econômicas e ambientais. Em parte, isso acontece porque a extrema pobreza e as péssimas condições de vida destes locais se encobrem e se naturalizam diante da exposição desigual de uma parcela da população à poluição e ao ônus dos custos do desenvolvimento (Herculano, 2008). Nesse contexto, abordar as injustiças ambientais implica compreender e revelar assimetrias de poder e esquemas de opressão social que perpetuam desigualdades socioambientais (Angeli; Oliveira, 2016).

Nos Estados Unidos há exemplos locais de conflitos provenientes do Racismo Ambiental. O Sul do país, ao longo dos anos, tornou-se uma zona de depósito de elementos degradantes do meio ambiente para todo o resto da nação. Em Dixie, como é conhecido o Sul dos Estados Unidos da América, há uma “mentalidade subalterna” no qual o governo local e grandes empresas exploram as pessoas que são política e economicamente hipossuficientes. A região suporta a herança da era da escravidão e a resistência branca que até hoje se contrapõe à justiça social. Essa herança tem refletido nas relações entre raça e ecologia na região e no resto do país (Bullard, 2004).

A citada hipossuficiência em diversos aspectos, sobretudo político e sociais, tende a criar um cenário propício a perpetuar o Racismo Ambiental que lhe é atribuído, uma vez que os governantes ajustam medidas para diminuir impostos, para vender barato os seus recursos naturais e humanos, assim como para flexibilizar seus regulamentos ambientais. Tais medidas que, inicialmente, visam gerar renda e bem-estar material para aquela região, culminam em impactos ambientais como o ar, as águas e o solo mais sobrecarregados pelas indústrias que ali se encontram. (Bullard, 2004).

No contexto brasileiro, tem-se como exemplo os ribeirinhos do rio São Francisco, do norte de Minas Gerais, que convivem com a contaminação causada por metais pesados devido ao lançamento de resíduos de atividades minerárias no curso d'água que atinge todos os municípios pelos quais o Rio São Francisco atravessa. A exploração destes insumos ocorre por grandes empresas que têm pouca ligação com o país ou com as áreas em que estão instaladas. Desta forma, a situação é agravada com o desvio de trechos do rio e a drenagem de dezenas de lagoas marginais para fins privados, especialmente o setor de monocultura de cana. Assim, o acesso à água potável para uso humano e para a agricultura familiar fica comprometido devido à construção de barragens para irrigação de monoculturas (Zhouri; Laschefski, 2010).

A consequência social desse tipo de impacto ambiental é imensurável. Cidades, comunidades e famílias que foram criadas e desenvolvidas tendo como base determinadas atividades de subsistência são obrigadas a mudar seu local residência, sua cultura e seus costumes em razão de explorações ambientais que em nada são sustentáveis, que não respeitam a vida dos indivíduos nem suas particularidades.

Diante desse quadro, mostra-se flagrante como a hegemonia capital gera conflitos locais e impactos significativos através de movimentações contra hegemônicas, que se rebelam contra a exploração ambiental, social e cultural, que tende a afetar um modo de vida privado e as suas futuras gerações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Bullard (2004), faz-se necessário questionar quem paga e quem se beneficia das políticas ambientais e industriais. Esta é uma questão fundamental na análise do racismo ambiental, uma vez que é geradora da institucionalização da aplicação desigual da legislação, da exploração da saúde humana para a obtenção de

benefícios econômicos, da legitimação da exposição humana a produtos químicos nocivos, agrotóxicos e substâncias perigosas, da imposição de exigências de provas às vítimas e não às empresas poluentes, do favorecimento do desenvolvimento de tecnologias perigosas, da exploração da vulnerabilidade de comunidades que são privadas de seus direitos econômicos e políticos, entre outros.

A ação e a omissão dos governantes locais levam a uma institucionalização e internalização do racismo ambiental, que precisa ser repensado e combatido para se erigir um estado de justiça. Esta atuação deve ser buscada não somente através do combate às situações de injustiça e racismo ambiental, mas da própria compreensão da estrutura social que permite que estes ocorram.

Assim, faz-se extremamente importante que, para além dos estudos e reflexões a respeito das consequências e dos mecanismos que tornam visíveis estas práticas, sejam realizadas pesquisas com a intenção de compreender as motivações deste tipo de injustiças, analisando o porquê de estas recaírem sobre determinadas populações e compreendendo o processo de racialização destes grupos, que são sistematicamente tratados como “populações descartáveis”.

Muitos são os problemas a solucionar e as questões a responder, porém, nos autores pesquisados, fica bastante clara a necessidade de se considerar as estreitas relações entre raça, pobreza e degradação ambiental e de se valorizar os conhecimentos locais das populações sobre os “ambientes”. Estes são extremamente relevantes se o que se tem em vista é redesenhar a política ambiental para que esta seja elaborada de maneira não discriminatória e se consiga atingir uma situação de justiça em que a máxima “poluição tóxica para ninguém” se torne uma verdade concreta.

REFERÊNCIAS

ALVES, Stevam Gabriel; SANTOS, Solange Laurentino dos. **Injustiças e Conflitos Socioambientais: O que são e como surgem?** Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, Florianópolis/SC, v. 6, n. 2, p. 216-226, ago. 2017

ANGELI, Thaís; OLIVEIRA, Rosemary Rodrigues. **A utilização do conceito de Racismo Ambiental, a partir da perspectiva do lixo urbano, para apropriação**

crítica no processo educativo ambiental. REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, Rio Grande/RS, v. 33, n. 2, p. 51-70, out. 2016.

ARAÚJO, Camila Aparecida de; SILVA JUNIOR, Milton Gonçalves da. **Impactos Do Racismo Ambiental No Município De Goiânia-GO.** RENEFARA – Revista Eletrônica da Educação da Faculdade Araguaia, Goiânia/GO, v. 11, p. 233-244, mai. 2017.

BORGES, Fernando Hagihara; TACHIBANA, Wilson Kendy. **A evolução da preocupação ambiental e seus reflexos no ambiente dos negócios: uma abordagem histórica.** Anais. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2005. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2005_Enegep1005_1433.pdf. Acesso em 24 de dezembro de 2023.

BULLARD, Robert. **Enfrentando o racismo ambiental no século XXI**, in Henri Acelrad; Selene Herculano; José Augusto Pádua, Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 40-68, 2004.

FEAGIN, Joe; FEAGIN, Clairece Booher. **Discrimination American style: Institutional racism and sexism.** Malabar, Flare Krieger Pub. Co. 1986.

Ferreira, Camila Aparecida da Cruz.; MELO, Ismail Barra Nova; MARQUES, Sílvio César Moral. **A educação ambiental brasileira: história e adjetivações.** Revista Brasileira de Educação Ambiental, Sorocaba/SP, v.11, n.1, p: 183-195, mar. 2016.

HAWKEN, Paul, LOVINS, Amory; LOVINS, Hunter. **Natural Capitalism: Creating the Next Industrial Revolution.** New York: Little, Brown & Company, 1999.

HERCULANO, Selene. **O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental.** InterfacEHS, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008.

KLOETZEL, Kurt. **O que é meio ambiente.** 2ª ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1994.

MORANDI, Sônia; GIL, Izabel Castanha. **Tecnologia e ambiente**. São Paulo: Codipart, 2000.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Trajatória da Política Ambiental Federal no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016.

ROCHA, Juliane Santos; VASCONCELOS, Priscila Elise Alves. **Racismo ambiental**. Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ, v. 6, n. 1, Mar. – Jun./2018, p. 337-340 Suplemento Especial, RESUMOS EXPANDIDOS, 3ª Mostra Científica, 2017 – UEMS Dourados/MS

SACHS, Wolfgang. (ed.) **Environment. The Development Dictionary. A Guide to Knowledge and Power**. London: Zed Books, 1996. Traduzido pela Editora Vozes, 2000.

SILVEIRA, Alexandre Marques; França, Karine Agatha; Dias, Felipe da Veiga. **Racismo ambiental e o caso Braskem em Maceió-AL: uma análise na perspectiva da criminologia verde do sul**. Profanações, 2023.

SIMAS JÚNIOR, Carlos Rogério. **Rio 92: O Brasil no topo da Sustentabilidade**. 2013. Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/rio-92-o-brasil-no-topo-da-sustentabilidade/42608>>. Acesso em: 08 set. 2018.

ZBOROWSKI, Marina Barbosa; LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Conflitos Ambientais na Baía de Sepetiba: o caso dos pescadores artesanais frente ao processo de implantação do complexo siderúrgico da Companhia Siderúrgica do Atlântico** -ThyssenKrupp CSA. IV Encontro Nacional da Brasília, 2008.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor. **O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável**. Brasília, Câmara dos Deputados, 1992.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e conflitos ambientais.**
Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.





**DA SUPREMOCRACIA À MINISTROCRACIA: O que ainda é possível aprender
com peça Antígona, de Sófocles?**

*From supremocracy to ministrocacy: What can we learn from Sophocles'
play Antigone?*

Jefferson de Castro Pereira¹
Hugo Paiva Barbosa²

Resumo: Objeto de acirrados debates jurídicos, a máxima da colegialidade em âmbito do Supremo Tribunal Federal é matéria que ocupa a agenda da pesquisa nacional desde longa data. O tema ganhou nova faceta em virtude da proposta de emenda à Constituição (PEC) 08/2021, em trâmite no Senado Federal, que sugere aprimoramentos institucionais ao STF. Nesse mister, o presente ensaio visa, a partir da peça Antígona, de Sófocles, desenvolver, com o recurso à literatura, novas reflexões acerca do dilema que abrange o exercício individual da jurisdição constitucional dos ministros do STF e as adequações procedimentais que o Senado Federal pretende introduzir no texto da Constituição Federal.

Palavras-chave: Colegialidade; Deliberação; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; literatura.

Abstract: The subject of several legal debates, collegiality within the scope of the Federal Supreme Court is a matter that has been on the national research agenda for a long time. The topic gained a new face due to the proposed amendment to the Constitution (PEC) 08/2021, currently being processed in the Federal Senate, which suggests institutional improvements to the STF. In this sense, this essay aims, based on

¹ Mestrando em Direito, Bolsista CAPES/Taxa, na Linha de Pesquisa "Teoria do Direito e da Justiça", no Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), tendo sido desenvolvido junto ao Grupo de Pesquisa Finanças Públicas, Igualdade e Democracia - PUC Minas, coordenado pelo Prof. Marciano Seabra de Godoi.

² Mestre em Direito e Inovação na área de estudo empiria, políticas públicas e argumentação pela Universidade Federal de Juiz de Fora; Doutorando em Direito na área de concentração Democracia, Liberdade e Cidadania na linha de Teoria do Direito e da Justiça; Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Escola Brasileira de Direito; Especialista nas áreas multidisciplinares de Análise de Dados, Gestão de Negócios e Marketing Estratégico Digital pela Uniamérica Centro Universitário. O pesquisador conta com auxílio de bolsa da FAPEMIG e está vinculado ao grupo de pesquisa REDES de Direitos Humanos vinculado ao PPGD da PUC Minas, coordenado pelo professor Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo

the play *Antígona*, by Sophocles, to develop, using literature, new reflections on the dilemma that encompasses the individual exercise of constitutional jurisdiction by STF ministers and the procedural adjustments that the Federal Senate intends to introduce into the text of the Federal Constitution.

Keywords: Collegiality; Deliberation; Federal Senate; Federal Court of Justice; literature.

1 INTRODUÇÃO

Os textos literários, devido ao seu potencial de atualização, possibilitam-nos empenhar múltiplas leituras a partir de determinada realidade humana. Pode-se dizer que a sua eficácia decorre da capacidade de nos fazer escapar do nosso espaço de razão e a partir disso, migrar para um novo espaço de reflexão diante dos dilemas da contemporaneidade.

A vista disso, busca-se, através de um percurso analítico-interpretativo, estabelecer um diálogo entre direito e literatura de forma que seja possível lograr novas reflexões acerca da proposta de emenda à Constituição (PEC) 08/2021, em trâmite no Senado Federal, que sugere aprimoramentos institucionais ao Supremo Tribunal Federal.

Propõe-se através da PEC limitar o âmbito de possibilidades das decisões monocráticas, bem como delimitar o prazo para que as decisões cautelares sejam referendadas através do plenário e os prazos para a realização do pedido de vista. Sustenta-se que o protagonismo das decisões monocráticas, resultado da ação individual dos ministros, repercutem na transgressão do princípio da colegialidade, pois o exercício do poder jurisdicional em âmbito da Corte deve prezar pelo engajamento deliberativo entre os ministros.

Com o objetivo de suscitar reflexões acerca da iniciativa legislativa de aprimoramento institucional do STF, desenvolve-se nas linhas a seguir incursões acerca do diagnóstico apresentado pela academia sobre o exercício da jurisdição constitucional em âmbito da Corte. Em continuidade, demonstra-se os aspectos gerais da PEC 08/2021 a partir de uma análise centrada na compreensão das modificações institucionais que visam fomentar maior atuação colegiada entre os ministros.

Estabelecido esse panorama, busca-se responder a seguinte questão: o que ainda é possível aprender com peça *Antígona*, de Sófocles? Essa pergunta é o ponto de partida para estabelecer a relação com a literatura.

Motivados a ampliar o campo de análise propiciado através das tradicionais leituras desenvolvida até o momento, observa-se que a tragédia em questão, a partir da análise do discurso de Creonte, Antígona, Hémon e o Coro apresentam resultados que no tempo presente nos aconselham acerca da importância de, diante da desordem revelada e pela democracia, levar em consideração o outro e evitar posturas inflexíveis.

2 DA SUPREMOCRACIA À MINISTROCRACIA

Ministrocracia foi o termo utilizado por Diego Werneck Arguelles e Leandro Molhano Ribeiro (2018), para definir a dinâmica decisória dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Observaram que a ideia de *supremocracia* cunhada por Oscar Vilhena Vieira (2008), não conduz à compreensão plena o exercício decisório do Tribunal Constitucional.

O termo empregado por Vieira (2008, p. 445) traduz a observação de que o STF estaria, no exercício das suas funções, acumulando elevada carga de poder institucional em detrimento às demais esferas que integram o sistema democrático. Pontua que a Corte decide em grande escala sobre temas diversos, de significativo impacto político, conferindo validade ou não às decisões promovidas pelos demais órgãos representativos, inclusive, através da criação de novas regras, em substituição das escolhas majoritárias. Para ilustrar a pluralidade da pauta do Tribunal, o autor faz referência aos temas que abrangem as pesquisas com células-tronco, política de quotas universitárias, desarmamento, aborto, reforma agrária, demarcação de terras indígenas, distribuição de medicamentos, fidelidade partidária e outros (Vieira, 2008, p. 451).

Sob a ótica de Vieira (2008, p. 446-448), é possível listar possíveis razões que justificam a expansão dos poderes em âmbito da Corte. Observa que o texto constitucional de 1988 convergiu para um processo de ampla constitucionalização de direitos, o que demanda ampla atuação do Tribunal em diversos temas. Além disso, acentua que a democratização de acesso ao Supremo o tornou um espaço de embate político, ao passo que conflitos típicos da seara política passaram a ser dirimidos pelos ministros no exercício da competência de controle constitucionalidade das leis e demais atos normativos produzidos em âmbito dos demais entes da federação.

Não menos importante, destaca-se a possibilidade de edição de sumulas vinculantes, e as discricionárias e incompreensíveis tarefa de controle temático dos assuntos que serão apreciados e o controle da agenda dos julgamentos (Vieira, 2008, p. 450).

A partir desse cenário, de complexa compreensão da própria dimensão do poder jurisdicional a ser exercido pela Corte no contexto democrático, Vieira (2008, p. 458) sugere ser factível repensar o número de tarefas secundárias que obstam o exercício da jurisdição constitucional, tal como é possível observar em virtude do volume de decisões monocráticas proferidas diariamente. O resultado disso seria a aprimoração do processo deliberativo, pois se tratando de um Tribunal irrecurável, é elementar que as decisões proferidas sejam de ordem colegiada com o fim de reduzir a possibilidade de erro, bem como conferir maior integridade à atividade jurisdicional (Vieira, 2008, p. 459).

Passados dez anos os autores Arguelhes e Ribeiro (2018) lançaram luz a outro aspecto institucional. Valendo-se da expressão *ministrocracia*, fazem referência à atuação individual dos ministros da Corte, por vezes capazes de mudar os rumos políticos do país, sem qualquer interação colegiada, o que se observa, por exemplo, através da suspensão liminar da eficácia de leis, dos atos normativos e decisões internas do Congresso Nacional.

Assim, enquanto para a supremocracia se busca descrever uma concentração de poder institucional, a ministrocracia diz respeito às ações individuais dos ministros a partir de dinâmicas decisórias que repercutem a concentração de poderes políticos que transcendem a própria perspectiva institucional do Tribunal.

Exemplos dessas ações individuais, segundo Arguelhes e Ribeiro (2018), é a decisão do ministro Gilmar Mendes que suspendeu a nomeação do presidente Lula como ministro da Casa Civil da presidente Dilma Rousseff³; a decisão do ministro Luiz Fux que suspendeu e mandou reiniciar, na Câmara, a tramitação do pacote das “10 medidas contra a corrupção”⁴; a atuação do ministro Marco Aurélio que determinou à presidência da Câmara que desse prosseguimento a um pedido de impeachment contra o

³ MS 34070 - Houve perda superveniente do objeto. A decisão liminar não foi apreciada pelo plenário.

⁴ MS 34.530 – Observado o cumprimento da ordem liminar o processo foi julgado extinto.

então presidente interino Michel Temer⁵. Tratam-se de decisões liminares que o plenário do STF deveria se manifestar, porém, assim não o fez em virtude da não inclusão do tema na pauta ou perda superveniente do objeto.

Conrado Hubner Mendes (2018), observador do comportamento institucional do STF, ratifica a compreensão de que há um desgoverno procedimental, ao passo que “quando um não quer, 11 não decidem; quando um quer, decide sozinho por liminar e sujeita o tribunal ao seu juízo de oportunidade. Praticam obstrução passiva no primeiro caso, e obstrução ativa no segundo”.

Ademais, a falta de formulação sobre os fóruns e mecanismos de deliberação pública evidencia uma lacuna na relação entre esfera pública e estruturas administrativas. O trabalho de Avritzer (2000), destaca a evolução da teoria democrática em relação ao conceito de deliberação, desde Rousseau até os dias atuais. Inicialmente, aponta a dualidade etimológica do termo deliberação, que pode significar tanto ponderar e refletir quanto decidir e resolver. Para Avritzer (2000), autores clássicos, como Rousseau, enfatizaram a decisão como elemento central do processo deliberativo, associando a vontade da maioria à vontade geral.

No entanto, Avritzer (2000) diz que a teoria democrática contemporânea, a partir dos anos 70, passou por uma reavaliação, questionando a centralidade do momento decisório e dando ênfase ao elemento argumentativo no processo deliberativo. Avritzer (2000) expõem a transição na teoria democrática da primeira metade do século XX, destacando o modelo decisionístico que predominou nesse período. Assim, a teoria democrática do início do século XX caracterizou-se por três elementos decisionísticos: a exclusão das diferenças culturais da política, a inter-relação entre administração não participativa e complexidade, e a ideia de preferências individuais pré-formadas no processo eleitoral. No entanto, Avritzer (2000) aponta para uma crise profunda desses elementos no final do século XX.

Avritzer (2000) aborda a evolução da teoria democrática, destacando a mudança de ênfase na deliberação e argumentação a partir dos anos 70, especialmente com os autores John Rawls e Jürgen Habermas. Assim, existiu uma reviravolta em que houve

⁵ MS – A liminar foi deferida em 04/2016 e a liberação para julgamento em 05/2016. Contudo, a Presidência não determinou a inclusão do processo na pauta e ocorreu o término do mandato. Houve perda de objeto.

um reconhecimento do papel central das diferenças e a necessidade de deliberação argumentativa devido à diversidade de concepções morais, ao final do século XX.

Assim, Avritzer (2000), destaca a importância da diversidade e flexibilidade de debates argumentativos na acomodação do pluralismo característico das sociedades democráticas contemporâneas.

Os estudos e opinião acima demonstrados nos chamam a observar o fenômeno relacionado à densidade do poder jurisdicional desempenhado pelo Tribunal. O protagonismo na definição de questões de relevante impacto nacional através das decisões monocráticas, por exemplo, é objeto central de críticas, visto que exclui o papel da deliberação argumentativa coletiva sobre questões de relevância nacional.

A partir desse diagnóstico, que revela o preponderante exercício individual da missão constitucional atribuída à Corte, emergem propostas legislativas que visam que visam aprimorar o processo decisório, e a partir disso, fortalecer a colegialidade, conforme será tratado item a seguir.

3 DECISÕES MONOCRÁTICAS: UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 08 DE 2021

Consequência do elevado grau de autoridade observado na Corte foi a atuação do Senado Federal a fim de impedir que os ministros do STF possam, através de decisões individuais e precárias, conduzir questões de grande relevância nacional. Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição n.º 08 de 2021, aprovada na Sessão Deliberativa Ordinária, realizada no dia 22 de novembro de 2023.

No que tange as decisões monocráticas, o texto aprovado no primeiro turno visa inserir no art. 97, da Constituição, três parágrafos. Em síntese, a proposta sugere vedar decisões monocráticas que visam suspender a eficácia de lei, com ou sem redução de texto, bem como ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional. A exceção à essa regra ocorrerá na hipótese de pedidos cautelares urgentes ou com perigo de dano irreparável a serem apreciados durante o recesso. Neste caso, o Presidente do Tribunal poderá decidir monocraticamente, mas o colegiado deverá apreciar a decisão

no prazo de 30 dias corridos após o fim do recesso sob pena de perda de eficácia da decisão monocrática.

Além disso, a proposta adiciona os parágrafos quarto e quinto ao art. 102, da Constituição. A primeira inclusão determina que na hipótese de medida cautelar deferida, deve-se analisar o mérito das ações (ADI, ADC, ADPF e ADO) no prazo máximo de seis meses. Inobservada essa regra, o processo deve ser automaticamente incluído na pauta, com preferência, sob pena de perda de eficácia da decisão cautelar.

Através do parágrafo sexto, demanda-se a atuação colegiada dos ministros para decidir acerca de medidas que repercutam na suspensão da tramitação de proposta legislativa que viole as normas constitucionais atinentes ao processo legislativo, bem com as medidas capazes de afetar políticas públicas, criar despesas para qualquer Poder.

Extraí-se das justificativas do projeto três pilares que sustentam a relevância da proposta: poder, deliberação e tempo. Esses três pilares convergem para promoção do eixo democrático e colegialidade.

Sustenta-se que o protagonismo das decisões monocráticas, resultado da ação individual dos ministros, repercutem na transgressão do princípio da colegialidade, pois o exercício do poder jurisdicional em âmbito da Corte deve ser exercido através do engajamento deliberativo entre os ministros.

A este respeito, o texto que apresenta a justificativa da proposta faz referência à ADI nº 5.017, protocolada em 2013. O ministro relator Luiz Fux, decidiu em caráter cautelar suspender os efeitos da EC nº 73, de 2013, que criava 4 novos tribunais regionais federais. Passaram-se mais de 10 anos e o plenário do STF sequer se pronunciou acerca da cautelar monocraticamente deferida, ou seja, o exercício do poder de agenda conferido aos ministros interferiu na definição dos rumos tema nacional de caráter relevante.

Números indicados na proposição da EC n.º 08/2021, extraídos do trabalho desenvolvido por Arguelhes e Leandro Ribeiro (2018), demonstram que na última década mais de 90% das decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas. Análise realizada entre o período de 2007 a 2016 concluiu que o tempo médio entre a conceção das medidas cautelares e a apreciação das medidas em âmbito do plenário é de dois anos.

Na prática, o prolongamento dos efeitos das medidas precárias esvazia o espaço deliberativo na medida em que decidir em sentido diverso após longo período faz

mitigar as possibilidades de reversão das situações consolidadas sob o mando da decisão de natureza provisória, quer seja em virtude da estabilização das relações ou da própria ineficácia.

Miguel Gualano de Godoy (2023), encara com otimismo a proposta de alteração do texto constitucional. Dentre outras razões, compreende que a PEC 08/2021 é positiva porque obsta o poder decisório monocrático dos ministros, sem qualquer redução de autoridade, e preza pela valorização do Plenário do Tribunal, da própria colegialidade, e também previne eventual abuso de tempo caso o Tribunal não julgue o caso. Nesse sentido, argumenta que a Lei 9.868/99, conhecida como Lei da ADI/ADC, e o próprio Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, sequer autorizam medidas cautelares monocráticas, exceto durante o recesso.

Diferente disso, o ex-ministro do STF, Celso de Mello (2023), opina que a tentativa de intervir no ato de julgamento da Corte transcende as competências do Poder Legislativo, e desse modo a empreitada de organizar a justiça compete aos tribunais, o que torna a PEC 08/2021 inconstitucional, pois se opõe à autonomia institucional, a reserva constitucional de regimento e o dogma da separação de poderes.

Como se vê, apesar da independência que há entre os Poderes, a PEC 08/2021 busca conferir traços constitucionais ao desenho procedimental do STF. Essa, porém, não é a única proposta legislativa que anseia a criação de regras que impactam a rotina do STF.

Relevante trabalho desenvolvido por Fabiana Luci de Oliveira e Luciana Gross Cunha (2020, p.9) aponta que existem inúmeras Propostas de Emenda Constitucional que impactam a autonomia e autoridade do Tribunal. As pesquisadoras identificaram entre o período de 1988 a 2019 o número de 57 PECs. Desse número, destacam-se propostas que visam modificar o método de escolha dos ministros, os requisitos para investidura, a fixação de mandato, e o próprio desenho procedimental. Daquele número, 39 propostas estavam ativas até maio de 2019.

Nesse universo, apenas duas propostas foram efetivamente transformadas em emendas à Constituição. Através da PEC 96/1992, aprovada enquanto EC 45/2004, foi possível introduzir modificações essenciais no que tange a legitimidade para propor ADI e ADC, adoção do instituto da repercussão geral, e edição de súmula vinculante. No ano seguinte, através da PEC 457/2005, transformada na EC 88/2015, aprovou-se a majoração da idade para a aposentadoria compulsória dos ministros, 75 anos.

É válido destacar que as autoras, após as análises das proposições legislativas, concluíram que apesar de a academia centrar a análise na precária colegialidade do STF e o excesso de poderes individuais que isso representa, as propostas se ocupam de modo majoritário de temas afetos à indicação e nomeação dos ministros, porém as medidas que foram aprovadas e efetivamente implementadas, foram aquelas que trataram da autoridade do tribunal mediante a previsão da figura da repercussão geral dos recursos extraordinários, e da súmula vinculante (Oliveira; Cunha, 2020, p. 16).

Acerca da sessão deliberativa que aprovou em primeiro turno no Senado Federal a PEC 08/2021, o presidente do STF, ministro Luís Roberto Barroso (2023), considerou que a proposta do Senado Federal, por implicar alterações no desenho procedimental do Tribunal, não é necessária, além de não ser capaz de contribuir para a institucionalidade do país.

Ainda no pronunciamento realizado na sessão plenária do dia 23 de novembro de 2023, o ministro pontuou que “não se sacrificam instituições no altar das conveniências políticas” (Barroso, 2023, p.1), e acrescentou que “não há por que alterar o que vem funcionando bem” (Barroso, 2023, p.2), ao passo que o Tribunal está adequadamente desempenhando o papel de preservar a democracia e proteger direitos fundamentais.

Na mesma sessão houve a manifestação do Ministro Gilmar Mendes (2023), cuja manifestação adotou tom mais incisivo, tornando-se válido reproduzir o seguinte fragmento:

Por fim, senhor Presidente, é preciso deixar claro à Nação Brasileira: este Supremo Tribunal Federal não se curvou à ditadura militar nas quase três décadas de escuridão que mancham a história nacional; este Tribunal, num passado recentíssimo, ainda presente entre nós por força da memória dos mais de setecentos mil mortos na pandemia da COVID, não sucumbiu ao populismo iliberal responsável pelo trágico 8 de janeiro – o dia da Infâmia, conforme a sempre lúcida visão da Min. Rosa Weber; Esta mesma Corte, senhor Presidente, não haverá de submeter-se ao tacão autoritário – venha de onde ele vier, ainda que escamoteado pela representação de maiorias eventuais. (Mendes, 2023, p. 6)

Não se tratam de falas inesperadas. Tratam-se de manifestações que avocam para a Corte o protagonismo acerca de qualquer medida capaz de afetar a rotina

procedimental do STF. Há notório esforço retórico para demonstrar que a Corte deve permanecer imune às intervenções de forças políticas externas e pautar a próprias soluções para os problemas suscitados na medida legislativa.

4 O QUE AINDA É POSSÍVEL APRENDER COM PEÇA ANTÍGONA, DE SÓFOCLES?

Ora, diante desse contexto, o que ainda é possível aprender com peça *Antígona*, de Sófocles?

Os textos literários, como bem nos orienta Karan (2017, p.853), devido ao seu potencial de atualização, possibilita-nos empenhar múltiplas leituras a partir de determinada realidade humana.

Pode-se dizer que a sua eficácia decorre da capacidade de nos fazer escapar do nosso espaço de razão e a partir disso, migrar para um novo espaço de reflexão no qual será possível acessar novas vozes apaziguadoras que podem auxiliar no processo de desenvolvimento de decisões prudentes.

Trindade e Bernsts (2017) destacam que, embora o campo no Brasil tenha raízes nas décadas de 30 e 40, só na década de 90 ganhou visibilidade e debate. O trabalho dos autores (2017) propõe uma revisão das origens e desenvolvimento do Direito e Literatura no Brasil, comparando-o com estudos similares nos Estados Unidos, Itália e Argentina. Destacam que a institucionalização do Direito e Literatura foi bem-sucedida, com iniciativas como o programa de televisão *Direito & Literatura* e a Rede Brasileira *Direito e Literatura*. No entanto, a produção bibliográfica revela deficiências teóricas e metodológicas, ligadas à falta de enfrentamento de questões epistemológicas e à escassa interlocução entre pesquisadores das duas áreas.

Trindade e Bernsts (2017), apontam a ausência de traduções de textos relevantes da área de Direito e Literatura como obstáculo, como os textos de James Boyd White (1973), Richard Posner (1988), Martha Nussbaum (1995) e de Calvo González (1996), fora do contexto estadunidense.

A crítica se concentra na superficialidade de muitos trabalhos, que utilizam a literatura de maneira instrumental ou ornamental, em detrimento de uma abordagem crítica e subversiva. Trindade e Bernsts (2017) destacam a necessidade de superar deslumbramentos iniciais e enfrentar os desafios teóricos e metodológicos, trazendo

uma abordagem crítica e subversiva, para consolidar a experiência brasileira e contribuir para o debate internacional sobre Direito e Literatura.

Ainda, na intenção da superação de um positivismo jurídico, Fernandes, Campos e Maraschin (2009) ressaltam a importância da interdisciplinariedade do Direito com outras áreas, no sentido de repensar e ampliar as discussões sobre o fenômeno e as ciências jurídicas.

No contexto até aqui revelado, de aparente oposição entre Poder Judiciário e Poder Legislativo, qual leitura é possível ser realizada quando há de um lado a tentativa de levar a termo uma prática procedimental dita inadequada, autoritária e fragmentada do poder institucional que pertence ao STF, e do outro, a percepção de autoritarismo na própria intervenção, acompanhada de vozes que em uma linguagem popular pode ser traduzida como: “em time que está ganhando não se mexe”?

Na peça de Sófocles, reproduzida em 441 ou 440 a.c, Creonte, ao assumir o reinado de Tebas após o trágico embate entre Polinices e Etéocles, irmãos que revezavam o trono, por compreender que Etéocles morreu defendendo Tebas e que Polinices desejou arruinar a cidade em virtude de a recusa do irmão em prosseguir com o revezamento, determinou ao povo tebano que o corpo daquele que almejou a ruína não poderia ser submetido a ritos fúnebres e o cadáver deveria ficar sem sepulcro para ser devorado por pássaros e cães, e a pena para a desobediência seria a morte (Sófocles, 2022, p. 66).

Antígona, a irmã Polinices, indignada com o decreto proclamado por Creonte, apegou-se à lei que compreendia divina e decidiu sepultar o corpo do irmão a fim de que não permanecesse ao ermo (Sófocles, 2022, p. 77).

Após Creonte descobrir que Antígona foi a responsável por realizar o rito fúnebre ao corpo de Polinices, desobedecendo a lei, determinou que ela deveria ser encarcerada viva. Antígona foi irreduzível, também inflexível, e não negou ter realizado os ritos fúnebres proibidos pelo rei, nutria um sentimento fraterno: “ANTÍGONA Eu nasci para amar, e não para odiar. CREONTE Então, vai, vai amar teus mortos lá debaixo, enquanto eu estiver vivo, mulher não faz lei.” (Sófocles, 2022, p. 79).

A decisão de Creonte foi imediatamente marcada pela intervenção do coro, que representa na peça a voz da sabedoria, que preza pela busca do bom senso. O coro entra em cena para questionar Creonte acerca da decisão que repercutiria na morte da noiva

do próprio filho. Isso, porém, não provocou ao novo rei de Tebas qualquer pensamento acerca da adequação da decisão adotada (Sófocles, 2022, p. 81).

Hêmon, filho de Creonte e noivo de Antígona, foi, em seguida, procurado pelo pai, que pretendia reconhecer no filho a legitimidade da decisão. Creonte argumentou que Antígona praticou uma violência à lei que não poderia ser tolerada. Hêmon, porém, buscou demonstrar ao pai que apensar de preocupado em manter a ordem na cidade de Tebas, a cruel decisão pela morte de Antígona deveria ceder espaço ao olhar piedoso, e isso iria lhe conferir mais honras (Sófocles, 2022, p. 85-88). Além disso, adverte ao Pai:

Não vás morar sozinho com teu pensamento, achar que só é justo aquilo que tu dizes. Quem pensa que é sozinho o dono da razão, que não possui rival na palavra e na ideia, um dia alguém o abre e só encontra o vazio. Não há vergonha alguma, mesmo para um sábio, em sempre aprender mais e não forçar o arco. Vê como, no cair da torrente impetuosa, a árvore que cede salva a sua ramagem, enquanto a que resiste é logo desraigada. E quem põe muita força em firmar o timão, sem folgar a pressão, vê a nave emborcar, e prossegue a viagem com a quilha para o ar! Recua em tua ira e te permite mudar. Se há em mim, apesar da minha juventude, algum juízo, digo que nada supera o homem que nasce sábio em todas as coisas. Mas, como raramente as contas tendem a isso, é bom também ouvir a descrição dos outros (Sófocles, 2022, p. 87-88).

Após essa fala o coro intervém, e sugere que as perspectivas apresentadas sejam consideradas. Creonte, porém, recusa-se a dialogar com o filho, e enfurecido determina que Antígona seja morta ao lado do seu noivo. Este, estarecido, põe-se revoltado contra o pai e promete não mais o ver. O coro, por sua vez, apresenta à Creonte o perigo da saída em fúrias de Hêmon, contudo, insiste na decisão de enterrar Antígona viva (Sófocles, 2022, p. 89-90).

Ocorre, porém, a chegada de Tirésias, o profeta de Tebas e conselheiro do trono. Na sua tardia intervenção, buscou demonstrar a Creonte que os Deuses não estavam satisfeitos com a decisão de impedir os rituais fúnebres de Polinices. Creonte se revolve com o anúncio do profeta. Em seguida, este pronuncia que em virtude das decisões que proferiu, não mais veria o sol cruzar o céu até quem em troca apresente em sacrifício um corpo que saiu das próprias vísceras (Sófocles, 2022, p. 102).

Creonte, a partir desta fala se apresenta preocupado e pede a orientação do coro, que o instruiu a livrar Antígona do cárcere de pedra, e em seguida, sepultar Polinices.

Infelizmente, o convencimento de Creonte ocorreu a destempo, já era tarde para modificar a predição que já estava em curso. Creonte não atendeu a orientação do coro. Primeiro foi ao túmulo de Polinices. Ao chegar no local onde estava Antígona, ela estava pendurada pelo pescoço, e Hêmon suicidou na presença do pai, junto ao corpo da sua noiva (Sófocles, 2022, p. 107-108). Tudo isso, devido a uma série de decisões individuais, de acordo com a sua racionalidade interna, adotadas sem qualquer margem para a reflexão.

É possível perceber através dessa tragédia secular, que habita o imaginário ocidental, que algo escapa do domínio da razão, conforme já apontado pela academia e propostas legislativas, principalmente no que tange a dinâmica decisória do STF que não confere prestígio à colegialidade. Compreende-se, desse modo, que estamos diante de vezes que não podem ser ignoradas, sendo essa a principal reflexão propiciada pela peça.

Diante da peculiaridade da matéria que versa a PEC n.º 08/2021, bem como o rito especial de deliberação nas casas legislativas, ainda não é possível vislumbrar uma perspectiva de evolução da proposta. Apesar disso, é preciso evidenciar que a academia, através dos estudos desenvolvidos, e o Poder Legislativo, inicialmente através do Senado Federal, representam, no presente, o coro do STF, que consideram ser indispensável conferir maior legitimidade às decisões, o que perpassa, apesar de incomodas, por reflexões acerca do exercício individual do Poder, necessidade de regras procedimentais objetivas para cercear o controle da pauta do tribunal de acordo com desígnios subjetivos e o esvaziamento do espaço deliberativo.

Pode-se dizer que o desafio do STF é aprimorar a dimensão política de sua representação, através dos mecanismos deliberativos disponíveis. Sombra (2017) destaca a necessidade de maximizar a contribuição das audiências públicas para a qualidade das decisões judiciais e a dialogicidade, apontando para a ineficiência sistêmica da Corte também nesse aspecto. A representatividade do STF é atribuída a fatores como o papel contramajoritário e a proteção de direitos de minorias, embora as audiências públicas tenham sido consideradas até agora como instrumentos cuja função deliberativa fica aquém do potencial esperado em termos de qualidade e legitimidade democrática.

Se necessário, em prol do exercício de uma jurisdição constitucional genuinamente colegiada, a aperfeiçoamento as instituições democráticas, deve-se “mexer em time que está ganhando” o que não torna o Poder Legislativo isento do dever de prezar pelo máximo equilíbrio entre os poderes.

5 CONCLUSÃO

A luz do que foi desenvolvido nesse ensaio, vimos que a PEC n.º 08/2021 se trata de uma medida que visa inserir no texto constitucional normas que irão afetar o desenho procedimental da atividade jurisdicional da Corte Supremo, com o fito de prestigiar a atuação colegiada, ao passo que único ministro não será capaz, através de sua atuação isolada suspender, por exemplo, em caráter cautelar, a eficácia de atos legislativos editados pelo Congresso Nacional e do Presidente da República.

Essa é a percepção já compartilhada por estudiosos do comportamento decisório do Supremo Tribunal Federal, que advertem acerca do protagonismo individual dos ministros que, por vezes, sozinhos são capazes de mudar os rumos políticos do país, sem qualquer interação colegiada.

Acerca da medida, defende-se por um lado que os pontos abordados através da PEC 08/2021 devem ser instrumentalizados via adequações no Regimento Interno do STF, pois a temática afeta a separação dos poderes, o que torna a proposta inconstitucional. Todavia, há defensores da medida que compreendem ser a proposta essencial para reforçar a legitimidade democrática da Suprema Corte, uma vez que não há qualquer esvaziamento de competência.

Nesse contexto de tensão entre Poder Judiciário e Poder Legislativo, vimos que a Antígona de Sófocles, tragédia secular, que habita o imaginário ocidental, ensina-nos que é diante dos dilemas, principalmente daqueles em que há diversas vozes indicando que algo está fora do eixo da razão, não convém a adoção de posturas inflexíveis.

Na peça, as decisões proferidas por Creonte, ignorando as indagações realizadas pelo coro, e também por Hêmon, seu filho, somada à convicção do adequado exercício do poder, repercutiu na trágica morte deste e de Antígona.

Agora, mesmo sem desempenhar juízo de valor acerca do caráter constitucional da proposta legislativa, é preciso atenção ao fato de que a sociedade, representada tanto

pela academia e pelo Senado Federal, demandam do STF o reforço democrático da jurisdição constitucional. Tratam-se, sobretudo, de vozes que não podem ser ignoradas. A recusa de Creonte em ouvir as indagações exteriores, somada a própria convicção de Antígona, resultou na morte desta e de Hêmom. No presente, a contribuição que nos resta é a compreensão de que não há espaço para preponderar a tensão entre as instituições democráticas, é preciso mirar os anseios constitucionais, pois o final trágico pode impactar a própria democracia.

05 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luz do que foi desenvolvido nesse ensaio, vimos que a PEC n.º 08/2021 se trata de uma medida que visa inserir no texto constitucional normas que irão afetar o desenho procedimental da atividade jurisdicional da Corte Supremo, com o fito de prestigiar a atuação colegiada, ao passo que único ministro não será capaz, através de sua atuação isolada suspender, por exemplo, em caráter cautelar, a eficácia de atos legislativos editados pelo Congresso Nacional e do Presidente da República.

Essa é a percepção já compartilhada por estudiosos do comportamento decisório do Supremo Tribunal Federal, que advertem acerca do protagonismo individual dos ministros que, por vezes, sozinhos são capazes de mudar os rumos políticos do país, sem qualquer interação colegiada.

Acerca da medida, defende-se por um lado que os pontos abordados através da PEC 08/2021 devem ser instrumentalizados via adequações no Regimento Interno do STF, pois a temática afeta a separação dos poderes, o que torna a proposta inconstitucional. Todavia, há defensores da medida que compreendem ser a proposta essencial para reforçar a legitimidade democrática da Suprema Corte, uma vez que não há qualquer esvaziamento de competência.

Nesse contexto de tensão entre Poder Judiciário e Poder Legislativo, vimos que a Antígona de Sófocles, tragédia secular, que habita o imaginário ocidental, ensina-nos que é diante dos dilemas, principalmente daqueles em que há diversas vozes indicando que algo está fora do eixo da razão, não convém a adoção de posturas inflexíveis.

Na peça, as decisões proferidas por Creonte, ignorando as indagações realizadas pelo coro, e também por Hêmon, seu filho, somada à convicção do adequado exercício do poder, repercutiu na trágica morte deste e de Antígona.

Agora, mesmo sem desempenhar juízo de valor acerca do caráter constitucional da proposta legislativa, é preciso atenção ao fato de que a sociedade, representada tanto pela academia e pelo Senado Federal, demandam do STF o reforço democrático da jurisdição constitucional. Tratam-se, sobretudo, de vozes que não podem ser ignoradas. A recusa de Creonte em ouvir as indagações exteriores, somada a própria convicção de Antígona, resultou na morte desta e de Hêmom. No presente, a contribuição que nos resta é a compreensão de que não há espaço para preponderar a tensão entre as instituições democráticas, é preciso mirar os anseios constitucionais, pois o final trágico pode impactar a própria democracia.

REFERÊNCIAS

- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. In: **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 13-32, 2018.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 08, de 2021**. Altera os arts. 97 e 102 da Constituição Federal, para dispor a *concessão de medidas cautelares nos tribunais* e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148030>. Acesso em: 28 nov. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pronunciamento do Ministro Luís Roberto Barroso, presidente do Supremo Tribunal Federal 23/11/2023**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pronunciamento_LRB_2311.pdf. Acesso em: 28 nov. de 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Considerações sobre a PEC 8/2021, do Senado Federal Discurso do Ministro Gilmar Mendes**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DiscursoMinistroGilmarPEC8.2021Sesso23.11.pdf>. Acesso em: 28 nov. de 2023.
- GODOY, Miguel Gualano de. **Supremo monocrático e pedidos de vista: a PEC 08/2021 como aprimoramento institucional**. Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/supremo-monocratico-e-pedidos-de-vista-a-pec-08-2021-como-aprimoramento-institucional-25102023>. Acesso em: 21 dez. 2023.
- MENDES, Conrado Hübner. Na prática, ministros do STF agridem a democracia, escreve Conrado Hubner Mendes, professor da USP. In: **Combate Racismo Ambiental**. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em:

<https://racismoambiental.net.br/2018/01/28/na-pratica-ministros-do-stf-agridem-a-democracia-escreve-conrado-hubner-mendes-professor-da-usp/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MELLO, Celso de. **Poder reformador não legitima nem autoriza desrespeito a cláusulas pétreas**. Conjur, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-06/celso-mello-limites-poder-reformador-congresso/>. Acesso em: 21 dez. de 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. REFORMAR O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? In: **REI – Revista de Estudos Institucionais**, 2020, v. 6, n. 1, p. 1–20. <https://doi.org/10.21783/rei.v6i1.457>

SÓFOCLES. **Antígona**. Trad. Lawrence Flores Pereira. São Paulo: Penguin – Companhia das Letras, 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, v. 4, p. 441-463, 2008.

NUSSBAUM, Martha. **Poetic Justice**. The Literary Imagination and Public Life. Boston: Beacon Press, 1995

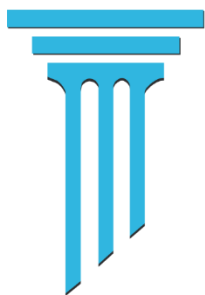
POSNER, Richard A. **Law and Literature: A Misunderstood Relation**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988.

CALVO GONZÁLEZ, José. **Derecho y narración: materiales para una teoría y crítica narrativista del Derecho**. Barcelona: Ariel, 1996.

FERNANDES, Claudia Damian; CAMPOS, Karine Miranda; MARASCHIN, Claudio. Direito e Literatura: uma análise interdisciplinar do fenômeno jurídico a partir dos textos literários. **Anagrama**, v. 2, n. 4, p. 1-11, 2009.

TRINDADE, André Karam; BERNSTIS, Luísa Giuliani. O estudo do direito e literatura no Brasil: surgimento, evolução e expansão. **ANAMORPHOSIS–Revista internacional de direito e literatura**, v. 3, n. 1, p. 225-257, 2017.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. **Revista Direito GV**, v. 13, p. 236-273, 2017.



**NOVO MARCO FISCAL: UMA MEDIDA DE AUSTERIDADE OU
DESENVOLVIMENTISTA?**

Fernando Lima Gomes¹

Resumo: Este artigo aborda a relação entre a “ideologia constitucionalmente adotada”, conforme o conceito proposto pelo Professor Washington Albino Peluso de Souza, e as medidas neoliberais e de austeridade adotadas no Brasil em período recente. O estudo também analisa a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “teto de gastos”, e discute suas consequências econômicas e sociais causadas pela austeridade. Além disso, são exploradas as implicações do novo marco fiscal proposto, considerando os desafios de conciliar o equilíbrio fiscal com o desenvolvimento e a justiça social.

Palavras-chave: Direito Econômico; marco fiscal; austeridade; neodesenvolvimentismo.

Abstract: This article examines the relationship between “constitutionally adopted ideology”, according to the concept proposed by Professor Washington Albino Peluso de Souza, and the neoliberal and austerity measures adopted in Brazil in a recent period. The study also analyzes the Fiscal Responsibility Law and Constitutional Amendment No. 95/2016, known as the “spending ceiling”, and discusses their economic and social consequences caused by austerity. Furthermore, the implications of the proposed new fiscal framework are explored, considering the challenges of balancing fiscal stability with development and social justice.

Keywords: Economic Law; fiscal framework; austerity; neodevelopmentalism.

1 INTRODUÇÃO

Desde a publicação do notável trabalho do Professor Washington Albino Peluso de Souza em 1956, que continha o embrião do conceito de *ideologia constitucionalmente adotada*, a compreensão das conexões entre ideologias dominantes e a redação dos textos constitucionais tem se aprofundado. Demonstrou-se neste e em outros trabalhos de sua autoria que as constituições econômicas podem refletir uma

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. LLM em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos e em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

variedade de ideologias e orientações políticas, muitas vezes coexistindo dentro de um mesmo texto.

No caso específico da Constituição brasileira de 1988, observa-se a manifestação de diversas modificações ideológicas, sendo resultado não apenas de uma evolução temática nas constituições anteriores, mas também de uma evolução na técnica legislativa. O texto comporta diversas orientações ideológicas, algumas com mais aderência aos princípios constitucionais, outras menos. O neoliberalismo é uma destas ideologias que passou a orientar a interpretação constitucional, especialmente a partir da década de 1990.

Como corrente de pensamento econômico, o neoliberalismo foi marcado pelo dismantelamento progressivo das instituições e pelo fim das políticas desenvolvimentistas e keynesianas. Pautou-se, neste sentido, em políticas de austeridade e na crença da retomada da confiança do mercado, que trariam a reboque a estabilidade e o crescimento.

Com esta missão, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano 2000. Posteriormente, em um contexto político conturbado, a Emenda Constitucional nº 95/2016, popularmente conhecida como *teto de gastos*. Ambas são exemplos de medidas adotadas com a esperança em promover o equilíbrio fiscal e controlar os gastos públicos, por meio da sinalização ao mercado das boas práticas adotadas pelo governo.

No entanto, essas políticas têm gerado debates acerca de seus impactos sociais e econômicos, levantando questionamentos sobre sua eficácia na promoção do desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades.

Diante desse contexto, partindo-se da *ideologia constitucionalmente adotada*, busca-se discutir as iniciativas de austeridade implementadas no Brasil e seus desdobramentos e a sua adequação ao texto constitucional. Além disso, será abordada a relação entre austeridade e o novo marco fiscal proposto, com o objetivo de avaliar suas possíveis consequências. Serão analisadas algumas das previsões do novo marco fiscal e se é possível, a partir das premissas legais, a efetivação de uma política fiscal efetivamente desenvolvimentista.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A ideologia constitucionalmente adotada e o neoliberalismo

O Professor Washington Albino Peluso de Souza publicou um artigo² no ano de 1956 no qual traçou as primeiras balizas do conceito de *ideologia constitucionalmente adotada*. Por meio da análise das previsões a respeito da Ordem Econômica contidas em cinquenta e cinco constituições à época vigentes, concluiu o saudoso professor que as constituições econômicas podem conter conteúdos que, muitas vezes, repercutem ideologias dominantes no momento da edição do seu texto, mas é perfeitamente possível a presença de ideologias ou de orientações diversas num mesmo corpo legislativo, sem que isso seja uma contradição inaceitável.

Ao tratar do conceito de *Ordem Econômica*, Washington Albino Peluso de Souza estabelece a interpretação da dogmática jurídico-econômica à luz da ordem jurídico-econômica constitucional, como sintetizam Giovani Clark, Leonardo Corrêa e Samuel Nascimento³. Os autores sustentam que não é tarefa simples evidenciar em qual das obras do Professor Washington Albino Peluso de Souza teria estabelecido o conceito de *ideologia constitucionalmente adotada*, já que o conceito teria sido um eixo argumentativo construído ao longo de vários anos em seu trabalho. Por meio do filtro da *ideologia constitucionalmente adotada*, concluem, o intérprete consegue interpretar e aplicar, concretamente, as Constituições Econômicas separando-as das ideologias puras⁴.

Confirmando as observações de seu estudo de 1956, em que percebeu a influência de ideologias na redação dos textos constitucionais, o Professor Washington Albino Peluso de Souza revela que a Constituição Econômica, na Constituição de 1988, não se consolidou por imposição circunstancial, pelo contrário, foi fruto de diversas modificações ideológicas da realidade brasileira. O texto da Constituição de 1988 é fruto de uma evolução tanto da temática econômica nas constituições brasileiras desde 1934, como também demonstra uma evolução da técnica de legislar⁵.

² SOUZA, Washington Albino Peluso de. **O princípio da "ambiguidade" na configuração legal da ordem "econômica"**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 08. Belo Horizonte, 1956. pp. 78-82.

³ CLARK, Giovani, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020. pp. 39-40.

⁴ CLARK, Giovani, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020. pp. 41-42.

⁵ SOUZA, Washington Albino Peluso de. **A experiência brasileira de Constituição Econômica**. Revista de Informação Legislativa: RIL a. 26, nº 102. Brasília, 1989. p. 47.

Sob este prisma, a Constituição de 1988 também sofreu evidente influência do capitalismo neoliberal. Bresser-Pereira⁶ sintetiza a evolução do capitalismo da seguinte forma:

[...] (1) nasceu desenvolvimentista (primeiro desenvolvimentismo) ao realizar a Revolução Industrial na segunda metade do século XVIII, no quadro do mercantilismo e das monarquias absolutas; (2) foi liberal entre 1834 e 1929 (primeiro liberalismo), mantendo-se autoritário até aproximadamente a virada para o século XX quando, afinal, os liberais cederam à pressão popular e aceitaram o sufrágio universal; (3) voltou a ser desenvolvimentista (segundo desenvolvimentismo), mas agora democrático e social, entre 1946 e 1979, no tempo dos Anos Dourados do Capitalismo ou, na terminologia da Escola da Regulação Francesa, do Fordismo; (4) regrediu para um liberalismo radical, desregulado, o neoliberalismo, entre 1980 e 2008, ao mesmo tempo que o capitalismo se tornava financeiro-rentista; (5) desde 2008 o capitalismo vem passando por forte processo de retorno à regulação financeira, ao mesmo tempo em que a globalização comercial entra em declínio; e a economia produtiva, realizada pelas empresas multinacionais, continua a acontecer.

O chamado *neoliberalismo*, como se vê, teve dois períodos distintos: o primeiro foi o neoliberalismo de regulamentação, essencialmente desenvolvimentista; já o segundo, foi o neoliberalismo de regulação⁷, de cunho liberal radical, em especial após a década de 1990.

No auge do neoliberalismo de regulamentação (período do segundo desenvolvimentismo, ocorrido nos trinta anos após a Segunda Guerra Mundial), houve períodos de altos crescimentos do produto e incrementos de produtividade, elevação de salários reais, baixos índices de desemprego, ampliação do consumo em massa e criação de sistemas de proteção ao bem-estar dos trabalhadores e cidadãos, como aponta Eros Grau⁸.

O Estado, tido por intervencionista⁹, recebia críticas que fizeram com que, na década de 1990, o neoliberalismo de regulação viesse à tona, com o desmantelamento

⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2018. pp. 17-18.

⁷ CLARK, Giovanni, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020. pp. 48-50.

⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 50.

⁹ GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.* pp. 50-51. Segundo o autor, o Estado é transformado no vilão e a receita neoliberal é a seguinte: "(i) desregulamentação dos mercados domésticos e eliminação das barreiras à entrada e saída de capital-dinheiro, de modo que a taxa de juros possa exprimir, sem distorções, a oferta e demanda de 'poupança' nos espaços integrados da finança mundial; (ii) para os mercados de bens, submissão das empresas à concorrência

progressivo das instituições e o fim das políticas keynesianas anticíclicas e, principalmente, desenvolvimentistas. Como assinala Gilberto Bercovici, propõe-se um Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, atrelado a um discurso sobre o fim do Estado ou da sua redução a um mero *ator local*¹⁰.

Além disso, promoveu-se a cópia do modelo americano das agências reguladoras, juntamente com o fim das proteções constitucionais aos empreendimentos de capital nacional e um amplo programa de desestatização de empresas. Também houve a transferência para o setor privado de diversos serviços públicos, aliado à diminuição de direitos trabalhistas e previdenciários¹¹.

A partir da segunda década do século XXI, consolida-se o neoliberalismo de austeridade como paradigma dominante¹², com medidas no âmbito fiscal que virtualmente impediram a retomada do desenvolvimentismo.

Luiz Filgueiras¹³ explica que, no neoliberalismo,

[...] as políticas sociais compensatórias dirigidas a esses segmentos que, na realidade, se constituem na contra-face do superávit fiscal primário que é destinado ao pagamento dos juros do capital financeiro. A lógica neoliberal é a de reduzir os recursos para as políticas sociais universais, transferindo-os para o pagamento dos juros da dívida pública. As políticas sociais focalizadas aparecem nesse contexto como instrumento político desse objetivo. Em síntese, as políticas sociais devem ser restritas, dirigidas seletivamente apenas para os mais pobres entre os pobres.

A lógica estritamente neoliberal afronta o artigo 170 da Constituição, porque dentre os princípios da ordem econômica encontram-se tanto a redução das desigualdades regionais e sociais, como a busca do pleno emprego, ambos evidentemente afastados pelo pensamento neoliberal.

Ademais, conforme o *caput* do artigo 170, a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna. E o artigo 3º da Constituição elenca como

global, eliminando-se os resquícios do protecionismo e de quaisquer políticas deliberadas de fomento; (iii) para os mercados de trabalho, flexibilização e remoção das cláusulas sociais”.

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 65.

¹¹ CLARK, Giovani, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020. p. 49.

¹² CLARK, Giovani, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020. p. 91.

¹³ FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto, 2006. p. 202.

objetivos fundamentais da República a garantia do desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais. Todos estes princípios são colocados de lado com a adoção do pensamento neoliberal e de políticas de austeridade, que se baseiam em dogmas bastante contestados da economia, quiçá até mesmo superados, como será abordado a seguir.

2.2 As iniciativas de austeridade no Brasil

No contexto do pós-crise cambial de 1999, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁴, que criou parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro. O parágrafo primeiro do artigo primeiro estabelece, com precisão, os objetivos e pressupostos da lei:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Buscou-se promover o equilíbrio das contas públicas e o controle dos gastos, por meio do atendimento de metas de resultados entre receitas e despesas, obedecendo-se a limites estabelecidos na lei para renúncias de receitas e diversas despesas específicas. Segundo a exposição de motivos da referida lei, o projeto da lei complementar contemplava as medidas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), cujo objetivo era *a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia*¹⁵.

Percebe-se, de início, que a ótica é de um estrangulamento fiscal, buscando-se de forma acelerada uma redução da relação dívida pública/PIB, tendo como meta principal

¹⁴ BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 06.07.2023.

¹⁵ Presidência da República. **Projeto de Lei nº 18, de abril de 1999**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

a obtenção do superávit primário, ou seja, que as receitas públicas primárias sejam superiores às despesas públicas primárias. O objetivo, à época, era buscar que as contas públicas passassem a ser superavitárias para evitar novos endividamentos, diminuindo a pressão nas contas externas e na obtenção de assistência do Fundo Monetário Internacional (FMI).

É preciso lembrar que as taxas de juros (SELIC) então vigentes eram absurdamente altas, fruto da necessidade de atração de capital externo. Para se ter uma ideia, as taxas vinham de um patamar de 45% ao ano, em março de 1999, logo após a crise cambial de janeiro de 1999, chegando a 18,5% ao ano, no período da promulgação da LRF¹⁶. A necessidade de atração de capital externo para o equilíbrio do altamente deficitário Balanço de Pagamentos fazia com que as taxas de juros fossem mantidas nas alturas. Então, foi promovida a desvalorização cambial do Real frente ao dólar e a adoção do câmbio flutuante, também ocorrida em janeiro de 1999 (por meio do Comunicado nº 6.565, de 18 de janeiro de 1999, do Banco Central do Brasil)¹⁷.

Sob a ótica de credibilidade da política fiscal, as regras da LRF foram importantes para a sustentabilidade da dívida, pois a política fiscal só pode ser crível se os agentes esperam que ela seja sustentável¹⁸. Ilan Goldfajn (2002)¹⁹ sugere que a aprovação da LRF foi a reforma institucional mais importante da época, pois passou a obrigar os administradores de recursos públicos a administrar receitas, despesas, ativos e passivos, seguindo um conjunto de regras precisas e transparentes, assegurando sustentabilidade fiscal e transparência no médio prazo.

Importante relembrar as práticas anteriores à edição da LRF não inspiravam qualquer confiança em qualquer dos níveis de governo no Brasil. Como relatam Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa²⁰, desde 1975, havia uma relação predatória entre Estados e a União, pois os Estados sempre fizeram a rolagem das suas dívidas em prejuízo da União, geralmente por via dos seus bancos estaduais. Embora a União, em qualquer Federação, auxilie financeiramente os governos

¹⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em 06.07.2023.

¹⁷ PRATES, Daniela Magalhães. **O regime de câmbio flutuante no Brasil: 1999 – 2012: especificidades e dilemas**. Brasília: IPEA, 2015. p. 89.

¹⁸ PIRES, Manoel Carlos. **Credibilidade na política fiscal: uma análise preliminar para o Brasil**. Economia Aplicada. São Paulo, v. 10, n. 3, p. 367-375, JULHO-SETEMBRO 2006. p. 368.

¹⁹ GOLDFAJN, Ilan. **Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil não é sustentável?** Nota Técnica nº 25. Banco Central do Brasil, 2002.

²⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 1998. pp. 40-44.

subnacionais, no caso brasileiro, os estados transferiam sistematicamente o custo de suas decisões irresponsáveis de endividamento para a União, que acabava por pagar a conta. E o poder dos Estados advinha da necessidade do Governo Federal obter apoio político no Congresso Nacional, necessitando das bancadas estaduais.

Portanto, neste sentido, a LRF foi importante para a mudança deste paradigma da administração, modificando a cultura anterior de irresponsabilidade fiscal, que acompanhava a administração brasileira desde os tempos da ditadura. Ademais, para garantir sua eficácia, a lei previu, em seu artigo 73, que o seu descumprimento seria objeto de punições segundo o Código Penal, o Decreto-Lei nº 201/67 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores), e as Leis nº 1.079/1950 (crimes de responsabilidade do Presidente da República) e nº 8.429/92 (improbidade administrativa).

Em 2016, novamente em um contexto pós-crise, tanto política como econômica, foi editada a Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95/2016)²¹, a qual instituiu o denominado *teto de gastos*, com previsão de vigência de 20 exercícios financeiros, ou seja, para os próximos 20 anos.

A regra básica do *teto de gastos* era a de que o limite dos gastos de cada exercício (teto) seria limitado ao do exercício anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Esta regra foi considerada absurda e impraticável por Bresser-Pereira²², já antevendo a necessidade de sua alteração.

Tanto é assim que foram ajuizadas seis ações diretas de inconstitucionalidade contra a EC 95/2016. A primeira delas (ADI 5633) foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe). A ADI 5643 foi ajuizada pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (Fenasepe). Já a ADI 5658 foi apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a ADI 5680 é de autoria do Partido Socialismo e Solidariedade (PSOL). Finalmente, as duas últimas (ADIs 5715 e 5734) foram ajuizadas

²¹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016.

²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2018. p. 119.

pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Basicamente, as alegações são de que a norma fere cláusulas pétreas da Constituição, além da violação de direitos e garantias fundamentais à saúde e à educação, já que o teto acabaria por estrangular as despesas constitucionais obrigatórias.

Segundo o Relatório *Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país*²³, publicado pelo Ministério da Fazenda à época da promulgação do texto da emenda constitucional, o diagnóstico era de que o Brasil tinha um desequilíbrio fiscal crônico, graças ao crescimento acelerado da despesa pública nas últimas décadas. Ainda segundo o relatório, a situação em 2016 era de déficit nominal do setor público consolidado de 9% do PIB, déficit primário de 2,5% do PIB e dívida bruta do governo geral de 70% do PIB, crescendo aceleradamente. O Relatório sugere que *a opção adequada em uma situação como esta* é conter a expansão do gasto público federal, que geraria de um ciclo virtuoso, assim descrito:

a redução da despesa leva à queda dos juros e do risco de crise da dívida. Melhoram as expectativas dos empreendedores e amplia-se a oferta de crédito. O investimento aumenta. Paralelamente, a racionalização tributária gera ganhos significativos de produtividade, que também impulsionam a economia. O maior crescimento ajuda na consolidação do ajuste fiscal, ao melhorar a arrecadação pública.

A previsão acima reflete o pensamento do neoliberalismo de austeridade, com a típica receita do crescimento baseada na melhoria das expectativas dos empreendedores e agentes do mercado em virtude da redução dos gastos públicos, posição defendida pela visão ortodoxa, por exemplo, de Delfim Netto²⁴. Mariana Lopes e Maria de Lourdes Mollo²⁵ sintetizam assim o papel da política fiscal na visão ortodoxa:

No que se refere à política fiscal, superávits primários maiores, para os ortodoxos, significam que o governo controlará seus gastos e conterá o seu viés inflacionário, levando o mercado a confiar na sua capacidade de pagamento da dívida e, por isso, exigirá menores taxas de juros para a sua rolagem. Dessa forma, a mesma ortodoxia que pede superávit primário para, via redução dos gastos públicos, conter a inflação de demanda, prescreve

²³ BRASIL. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018. p. 4-5.

²⁴ DELFIM NETTO, Antônio. **Deficit nominal zero**. Boletim de conjuntura econômica & tecnologia. Ano 01. V. 02. Julho/Agosto, 2005. pp. 08-10.

²⁵ LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana**. Nova Economia: Belo Horizonte, janeiro-abril de 2011. pp. 69-70.

também superávit primário maior para, via aumento de credibilidade, reduzir taxas de juros, reduzindo o déficit nominal. [...]

Como regra, maiores taxas reais de juros implicam aumento do estoque real da dívida. Para o pensamento ortodoxo, como essas maiores taxas provêm da elevação do risco-país, e esse é resultado da falta de credibilidade na manutenção do equilíbrio fiscal, maiores superávits primários permitem redução na taxa de juros e controle do estoque da dívida. Nesse pensamento, portanto, o superávit fiscal seria o responsável pela redução na relação dívida/PIB.

Por outro lado, as autoras citam que, na visão heterodoxa, a solução deve ser diversa: diminuição da taxa de juros que, por sua vez, faz cair a dívida. Com os juros mais baixos, o PIB cresceria impulsionado pelo crédito mais barato e estímulo ao investimento e consumo. O crescimento do PIB geraria aumento da arrecadação do governo e conseqüente superávit primário²⁶.

O neoliberalismo de austeridade²⁷ evidentemente adota uma visão ortodoxa da economia, enraizada nos ensinamentos dos economistas neoclássicos, afastando a adoção de políticas keynesianas para estimular a demanda agregada em momentos de contração. Evidentemente, na vigência de um *teto de gastos*, fica inviável a adoção de políticas keynesianas contracíclicas.

Pouco antes da eclosão da COVID-19 foi publicado estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que já demonstrava que o *teto de gastos* possuía problemas em virtude das despesas obrigatórias previstas na Constituição. O orçamento federal proposto para 2020 trazia gastos obrigatórios equivalentes a 94% do gasto primário total, percentual que, no ano de 1997, era de 86%. A forma de acomodar estes gastos crescentes no orçamento (uma vez que atrelados à arrecadação) foi a redução da parcela dos gastos discricionários do governo, atingindo principalmente os investimentos²⁸.

Quando a pandemia da COVID-19 atingiu o país, foi publicado o Decreto Legislativo nº 06/2020 acionando o mecanismo do artigo 65 da LRF²⁹, que permite a

²⁶ LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana**. Nova Economia: Belo Horizonte, janeiro-abril de 2011. p. 70.

²⁷ CLARK, Giovani, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020. p. 91.

²⁸ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura, nº 44, 3º Trimestre de 2019**. Brasília: Ipea, 2019. p. 4.

²⁹ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...] II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

dispensa do atingimento das metas fiscais, em virtude da declaração do estado de calamidade pública.

A partir de então, todos os limites orçamentários para as despesas foram sistematicamente ultrapassados. Posteriormente, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 106/2020 (EC 106/2020)³⁰, que autorizou a adoção de processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras. Também houve a dispensa da observância dos limites legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Em suma, a EC nº 106/2020 permitiu que as regras tanto da LRF como da EC nº 95/2016 não fossem aplicáveis enquanto durasse o estado de calamidade da COVID-19.

Como consequência, o Governo Federal realizou maiores gastos, aumentando o déficit primário, o que, aliado a um cenário de decréscimo do PIB, culminou em um salto da proporção da dívida com relação ao PIB, passando de 74,3% do PIB em 2019 para 88,8% do PIB em 2020³¹. Posteriormente, nos anos de 2021 e 2022, tais valores retraíram e passaram a 78% e 73,5% do PIB, respectivamente³². Possibilitou-se, então, a adoção de medidas keynesianas para o combate à pandemia, especialmente na concessão de benefícios como o auxílio emergencial, coadunando com o espírito do artigo 174 e 3º da Constituição³³, ainda que contrariamente ao pensamento político do governo federal à época³⁴.

Estudo comparativo sobre os gastos do governo em países selecionados³⁵ desenvolvido por Renan Ferreira de Araujo *et al.*³⁶ apresenta conclusão no sentido de

³⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020.

³¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Dívida Pública. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/03-conjuntura-economica-divida.html>. Acesso em 06.07.2023.

³² IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura, nº 58, 1º Trimestre de 2023**. Brasília: Ipea, 2023. p. 01.

³³ SANTOS, Talita Danille Messias do; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **O auxílio emergencial como medida intervencionista diante da crise pela covid-19: o pensamento keynesiano e a CRFB de 1988**. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, v. 7, n. 1, p. 24-42, Jan/Jul. 2021. p. 37.

³⁴ ORNELAS, Eduardo Brandão. **A teoria keynesiana, o Brasil e a narrativa “economia versus saúde” diante da pandemia: como as estratégias e políticas anticíclicas têm sido utilizadas?** XI Congresso de História Econômica: Economia de guerra: geopolítica em tempos de pandemia e crise sistêmica. 23 a 27 de Nov. 2020. São Paulo, SP. p. 6-10.

³⁵ China, Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Brasil.

que o Brasil não se organizou de forma nacional no combate à emergência sanitária. As medidas fiscais e parafiscais atingiram 17,2% do PIB em 2020, com destaque para o auxílio emergencial, responsável por 56% destes gastos. No entanto, o estudo destaca o efeito negativo do atraso da aprovação de várias medidas e a interrupção dos programas assistenciais no final de 2020. Salienta, também, que a retomada do auxílio emergencial ocorreu somente em 2021, com valores inferiores a 2020, sob a lógica predominante do governo de contenção do aumento do endividamento público. Os autores finalizam com o alerta (grifou-se):

As diferentes experiências estudadas neste artigo, embora centradas em 2020, podem lançar luzes sobre a **necessidade do uso ativo de políticas fiscais de maneira duradoura para se promover um desenvolvimento econômico mais inclusivo e sustentável.**

Com a eleição de um novo governo, a princípio com ideais progressistas, surgiu a necessidade da revogação do *teto de gastos* e da aprovação de um novo arcabouço ou marco fiscal (que tramitou por meio do projeto de lei PLP nº 93/2023)³⁷. A nova regra teria o objetivo de diminuir as restrições do *teto de gastos*, mas sem abandonar boa parte das regras de austeridade fiscal, em uma tentativa de agradar o mercado e possibilitar a adoção de medidas para combate à crise pós-pandemia.

2.3 Austeridade e o marco fiscal

A experiência internacional com políticas de austeridade revela que a crença ortodoxa de que a redução nos gastos ocasionaria um ciclo virtuoso é falsa. Como aponta Mark Blyth³⁸, os Estados Unidos aplicaram uma política de teto de gastos, assim

³⁶ ARAUJO, Renan Ferreira de; ALVES, Vítor Lopes de Souza; SILVA, Newton Gracia da; MONTEIRO, João Guilherme Marques Augusto; PALLUDETTO, Alex Wilhans Antonio; BORGHI, Roberto Alexandre Zanchetta. **Medidas fiscais e parafiscais diante da pandemia de covid-19: experiências internacionais selecionadas.** Revista tempo do mundo n. 26. Ago. 2021. pp. 62-63.

³⁷ CAJADO, Cláudio. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 93-B, de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, maio de 2023.

³⁸ BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea.** Oxford University Press: Nova Iorque, 2013. pp. 3-4.

como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha também implementaram rigorosos pacotes de austeridade após a crise de 2008. Ao invés de promover a estabilidade, as economias encolheram, os débitos cresceram ao invés de diminuírem e o pagamento de juros também aumentou. Consequentemente, os títulos emitidos por estes países se desvalorizaram, afetando inclusive a situação econômico-financeira de bancos privados de diversos países detentores de enormes quantidades destes títulos.

Ricardo Lodi Ribeiro³⁹ aponta que Portugal e Islândia, após a crise de 2008, abandonaram as políticas de austeridade recomendadas pela União Europeia e foram os países que mais cedo superaram a crise, além de apresentarem melhores taxas de crescimento econômico.

As políticas de austeridade, como a história demonstra, não são suficientes para o combate à recessão econômica. Ao contrário, as recessões implicam em uma baixa da demanda agregada que a austeridade tende a somente aumentar, via diminuição dos gastos do governo. A austeridade transformou o *crash* da bolsa de 1929 na grande depressão, enquanto os gastos do governo, via *new deal*, puseram um fim na crise⁴⁰. Thomas Piketty chega a classificar a austeridade como a pior solução para resolver o problema da alta dívida pública, em comparação a uma tributação do capital ou à inflação⁴¹.

Quando a economia opera abaixo de sua capacidade, a política fiscal pode melhorar a eficiência do sistema e aumentar os recursos do conjunto da sociedade, por meio dos gastos públicos⁴². A adoção de políticas fiscais expansionistas⁴³ torna-se

³⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Austeridade seletiva e desigualdade**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 8, janeiro/junho, 2019, p. 158-172. pp. 164-165.

⁴⁰ STIGLITZ, Joseph. **O Preço da Desigualdade**. WW Norton & Co: Nova Iorque, 2012. p. 287.

⁴¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Ed. Digital. Editora Intrínseca Ltda.: Rio de Janeiro, 2014. p. 663. O autor cita, ainda, o exemplo do Reino Unido, que no séc. XIX teve em média 2-3% de superávit primário ao ano (entre 1815 a 1914). Com esta sequência de superávits, conseguiu pagar os débitos originados nas Guerras Napoleônicas. “No total, ao longo desse período, os contribuintes britânicos gastaram mais recursos em pagamentos de juros da dívida do que nas despesas totais com educação” (p. 667).

⁴² CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In: Economia pós-pandemia: dismantando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 42.

⁴³ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana**. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008. pp.15-16. O autor explica o potencial dos gastos do governo: “[...] Cada real gasto pelo governo se transforma em renda para o agente privado que lhe fornece bens e serviços. Com sua renda aumentada pelo valor do gasto público, o agente privado amplia os seus próprios gastos de consumo, de acordo com sua propensão marginal a consumir, aumentando, deste modo, a renda daqueles que atendem à sua demanda de consumo. Também esses últimos consumirão parte da renda que receberam, poupando o restante, transmitindo o impulso de aumento de

praticamente impossível em um cenário em que o *teto de gastos* congela dos gastos do governo, limitando-os ano a ano. Exatamente por isso o novo *marco fiscal*, inicialmente conhecido como *arcabouço fiscal*, buscou suavizar algumas das premissas do *teto*.

A questão é saber se a Lei Complementar nº 200/2023⁴⁴, aprovada pelo Congresso Nacional e que veicula as regras do novo marco fiscal, altera significativamente o panorama anterior do *teto de gastos*.

Segundo a lei complementar, o governo deverá fixar metas de superávit primário, as quais deverá cumprir para obter acréscimos aos limites de gastos reais que poderá implementar. Os limites anualizados de gastos do governo, além da correção monetária pelo IPCA, terão também uma variação real (ou seja, acima da inflação), calculada com base na variação real da receita primária. Caso a meta de resultado primário seja atingida, esta variação real da despesa poderá ser de até 70% do valor do crescimento da receita primária. Por outro lado, se a meta de resultado primário não for atingida, tal percentual fica em 50%. Além disso, a lei complementar prevê que o crescimento real dos limites de despesa não será inferior a 0,6% ao ano e nem ultrapassará 2,5% ao ano, instituindo garantia para momentos de pouco crescimento da receita, bem como limitações para os gastos em situações de alta receita primária.

No entanto, caso o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de superávit primário não seja atingida, além de um menor crescimento real dos gastos como visto acima (50% do crescimento da receita primária), também são acionadas as vedações dos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição Federal. Portanto, aplicam-se as mesmas medidas do *teto de gastos*, ou seja, a proibição de aumentos de despesa com pessoal, criação ou majoração de auxílios e benefícios de qualquer natureza, criação de despesa obrigatória, adoção de medidas que impliquem em reajuste de despesas obrigatórias, criação ou expansão de programas de financiamento e a concessão de benefícios fiscais.

demanda para os seus próprios fornecedores. Este processo pelo qual a despesa inicial, no caso o gasto público, induz gastos de consumo adicionais é o que Keynes chamou na GT [Teoria Geral] de multiplicador”.

⁴⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, [2023] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em 20.09.2023.

Outra previsão que iguala o novo marco fiscal ao *teto de gastos* é a previsão do artigo 8º da Lei Complementar nº 200/23. Segundo esta norma, caso a proporção das despesas primárias obrigatórias atinja 95% da despesa primária total, também são acionados os mecanismos dos incisos II, III e VI a X do art.167-A da Constituição Federal.

Em ambos os casos de acionamento das vedações dos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição, a norma prevê que o Presidente da República pode enviar um projeto de lei complementar ao Congresso Nacional propondo a suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas no art. 167-A. Mas, nesta hipótese, o Presidente deverá demonstrar que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para a correção do desvio apurado. Vislumbra-se grande dependência do Poder Executivo em face ao Legislativo, o que certamente exigirá muita articulação política para a aprovação de projetos de lei complementar⁴⁵ com este teor.

A título de ilustração, nos anos de 2022 e 2021, a razão entre as despesas sujeitas ao *teto* pagas e os limites previstos na EC nº 95/2016 foram de, respectivamente, 97,68% e 98,15%⁴⁶. Com este perfil recente de proporção de gastos sujeitos ao *teto de gastos* e o valor previsto para o *teto*, pode-se supor que o horizonte para o governo federal não é dos melhores quanto à aplicação do art. 8º da Lei Complementar nº 200/2023.

Élida Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes, em artigo publicado ainda na vigência do *teto de gastos*, afirmam que

a metodologia do ajuste fiscal da EC95 reside precisamente nessa paulatina e previsível situação de descasamento entre receitas crescentes e despesas primárias estagnadas ao longo de 20 anos. O eventual saldo positivo em tal equação será aparentemente destinado à redução dos encargos da dívida pública.⁴⁷

⁴⁵ Importante lembrar que quórum de aprovação das leis complementares é de maioria absoluta, conforme o art. 69 da Constituição Federal, o que agrava ainda mais esta dependência do Executivo ao Legislativo.

⁴⁶ TESOURO NACIONAL. **Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2023/27>. Acesso em 20.09.2023.

⁴⁷ PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. **Financiamento dos direitos sociais na constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”**. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 145, p.980-1003, out.-dez., 2018. p. 992.

Desde a LRF, as metas fiscais são fixadas com base no resultado primário, ou seja, a diferença entre a receita primária e as despesas primárias. Tal métrica desconsidera os valores gastos com a manutenção da dívida mobiliária do Estado (pagamento de juros). Como os gastos com juros não entram no cômputo do superávit, teoricamente não há limites para estes pagamentos. O superávit primário serve para demonstrar aos credores do governo a sua capacidade de pagamento da dívida mobiliária.

No ano de 2016, por exemplo, os valores pagos a título de juros (6,2% do PIB) foram superiores os gastos com educação (3,6% do PIB) e saúde (5,2% do PIB)⁴⁸. Tal situação é vista por Luiz Augusto Estrella Faria⁴⁹ como um *privilegio descabido de precedência no acesso aos recursos do erário para os credores da dívida mobiliária*.

A pandemia da COVID-19 fez com que a austeridade fosse momentaneamente abandonada e os gastos do governo com saúde, assistência social e apoio às empresas e trabalhadores atenuaram os efeitos do colapso econômico. Estes gastos fizeram com que a dívida elevasse substancialmente, trazendo a volta do discurso da austeridade, desta vez para enfrentar esta alta da dívida advinda da pandemia⁵⁰.

As medidas do marco fiscal da Lei Complementar nº 200/2023, em que pese terem atenuado a austeridade *irrestrita* prevista no *teto de gastos*, não devem ser suficientes para permitir estratégias desenvolvimentistas na elaboração da política econômica, pois na melhor das hipóteses, o crescimento real dos gastos do governo é de 2,5% ao ano (podendo ser apenas de 0,6%, caso não atingida a meta de resultado primário).

Mesmo que o resultado primário seja surpreendente e supere o limite superior do intervalo de tolerância da meta de superávit, havendo com isso, excedente de resultado primário, de acordo com o art. 9º da Lei Complementar nº 200/2023, o governo só poderá ampliar as dotações orçamentárias em 70% do montante excedente. E estes gastos já tem destinação definida: serão para investimentos (obras inacabadas ou em andamento) ou para inversões financeiras.

⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2018. p. 105.

⁴⁹ FARIA, Luiz Augusto Estrella. **Política econômica e crescimento no Brasil contemporâneo**. Textos para discussão FEE nº 4. Porto Alegre, novembro de 2007. pp. 10-11.

⁵⁰ CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In: Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. pp. 40-41.

Percebe-se que o objetivo do legislador é limitar os gastos do governo até mesmo quando houver sobras de arrecadação, ampliando o superávit primário em todas as hipóteses.

Contudo, é necessária a harmonização dos princípios constitucionais da ordem econômica com as regras fiscais, para que a todos seja assegurada a dignidade, além do atendimento aos objetivos da República de erradicação da pobreza e redução de desigualdades, previsto no artigo 3º da Constituição.

O artigo 170 da Constituição, por sua vez, elenca nove princípios da ordem econômica, ressaltando que esta é *fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa*, além de ter por finalidade *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. A interpretação da Constituição Econômica, portanto, não deve levar em conta apenas os princípios da garantia da propriedade e da livre iniciativa.

As medidas de austeridade são comprovadamente geradoras de desigualdade⁵¹, além de não oferecerem soluções efetivas nos momentos de crise econômica. Ademais, as medidas de austeridade em geral são implementadas ao custo de políticas públicas que poderiam ser voltadas para a melhoria de vida de toda a população, em especial daqueles mais necessitados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a evolução do regramento fiscal brasileiro a partir da LRF, sob a ótica das medidas de austeridade e do neoliberalismo. Ressaltou-se que a experiência internacional demonstrou que as medidas de austeridade resultaram em encolhimento da economia, aumento do endividamento e restrição de investimentos públicos.

Foi discutida a implementação do *teto de gastos* no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os gastos públicos por um período de 20 anos. Mesmo antes da adoção das medidas de austeridade do *teto de gastos*, economistas já apontavam pela necessidade da modificação das regras ou de criação de novos parâmetros para a política fiscal. A medida foi muito questionada desde a sua edição, por engessar o orçamento público e impedir investimentos, tanto que foi objeto de seis

⁵¹ BOVA, Elva; KINDA, Tidiane; WOO, Jaejoon. **Austerity and inequality: The size and composition of fiscal adjustment matter.** Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/austerity-and-inequality-size-and-composition-fiscal-adjustment-matter>. Acesso em 10.07.2023.

ações diretas de inconstitucionalidade. Apesar de sua intenção de promover o equilíbrio fiscal, não teve o efeito esperado e seguiu a regra que a experiência internacional já evidenciava: as políticas de austeridade têm falhado em impulsionar o crescimento econômico e reduzir a dívida pública de forma sustentável.

No contexto da pandemia da COVID-19, as políticas de austeridade foram temporariamente abandonadas em favor de medidas fiscais expansionistas para enfrentar os impactos econômicos da crise. Essas medidas, apesar de essenciais para a população, resultaram em um aumento substancial da dívida pública, o que levou ao retorno do discurso da austeridade como forma de enfrentar o endividamento.

Antes mesmo do início do terceiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, já havia uma pressão para a adoção de um novo marco fiscal com um abrandamento das regras do *teto de gastos*. Entretanto, a análise do texto final do arcabouço fiscal, veiculado pela Lei Complementar nº 200/2023, mostra que há muito pouco espaço para a promoção de medidas desenvolvimentistas.

O novo marco fiscal prevê regras tímidas de crescimento real dos gastos do governo, com sanções pesadas em caso de descumprimento das metas de resultado primário. Em caso de descumprimento das metas, a necessidade de justificativa do Presidente da República por meio de um projeto de lei complementar, impõe ao Congresso Nacional um papel de destaque nestes momentos de instabilidade fiscal.

Por fim, não é demais destacar a necessidade de harmonizar as regras fiscais com os princípios constitucionais da ordem econômica, como a valorização do trabalho humano e a justiça social. As medidas de austeridade, como o *teto de gastos* e também o novo marco ou arcabouço fiscal, deveriam ser avaliadas em relação aos objetivos constitucionais de garantir uma existência digna para todos e redução das desigualdades sociais.

Diante disso, é fundamental que a política fiscal considere a realidade social e busque promover o crescimento sustentável, a justiça social e a redução das desigualdades, nos termos da Constituição de 1988. A busca pela responsabilidade fiscal deve também levar em conta as políticas públicas voltadas para o bem-estar da população para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 1998.

Revista Eletrônica de Direito FADENORTE – REDEFADE, ISSN 2965-498x
v. 2. n. 1 (2024), Anais do I Congresso Brasileiro de Direito da Faculdade de Desenvolvimento do Norte - FADENORTE

ARAUJO, Renan Ferreira de; ALVES, Vítor Lopes de Souza; SILVA, Newton Gracia da; MONTEIRO, João Guilherme Marques Augusto; PALLUDETO, Alex Wilhans Antonio; BORGHI, Roberto Alexandre Zanchetta. **Medidas fiscais e parafiscais diante da pandemia de covid-19: experiências internacionais selecionadas**. Revista tempo do mundo n. 26. Ago. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em 06.07.2023.

BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford University Press: Nova Iorque, 2013.

BOVA, Elva; KINDA, Tidiane; WOO, Jaejoon. **Austerity and inequality: The size and composition of fiscal adjustment matter**. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/austerity-and-inequality-size-and-composition-fiscal-adjustment-matter>. Acesso em 10.07.2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 06.07.2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, [2023] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em 20.09.2023.

BRASIL. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018. p. 4-5.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2018.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana**. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.

CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. **Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado**. In: Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

CLARK, Giovani, CORRÊA, Leonardo Alves e NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: EDUFPI, 2020.

DELFIN NETTO, Antônio. **Deficit nominal zero**. Boletim de conjuntura econômica & tecnologia. Ano 01. V. 02. Julho/Agosto, 2005. pp. 08-10.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **Política econômica e crescimento no Brasil contemporâneo**. Textos para discussão FEE nº 4. Porto Alegre, novembro de 2007. pp. 10-11.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. p. 202.

GOLDFAJN, Ilan. **Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil não é sustentável?** Nota Técnica nº 25. Banco Central do Brasil, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura, nº 44, 3º Trimestre de 2019**. Brasília: Ipea, 2019. p. 4.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura, nº 58, 1º Trimestre de 2023**. Brasília: Ipea, 2023.

LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana**. Nova Economia: Belo Horizonte, janeiro-abril de 2011.

ORNELAS, Eduardo Brandão. **A teoria keynesiana, o Brasil e a narrativa “economia versus saúde” diante da pandemia: como as estratégias e políticas anticíclicas têm sido utilizadas?** XI Congresso de História Econômica: Economia de guerra: geopolítica em tempos de pandemia e crise sistêmica. 23 a 27 de Nov. 2020. São Paulo, SP.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Ed. Digital. Editora Intrínseca Ltda.: Rio de Janeiro, 2014.

PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. **Financiamento dos direitos sociais na constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”**. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 145, p.980-1003, out.-dez., 2018.

PIRES, Manoel Carlos. **Credibilidade na política fiscal: uma análise preliminar para o Brasil**. Economia Aplicada. São Paulo, v. 10, n. 3, p. 367-375, JULHO-SETEMBRO 2006. p. 368.

PRATES, Daniela Magalhães. **O regime de câmbio flutuante no Brasil: 1999 – 2012: especificidades e dilemas**. Brasília: IPEA, 2015.

Presidência da República. **Projeto de Lei nº 18, de abril de 1999**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Austeridade seletiva e desigualdade**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 8, janeiro/junho, 2019, p. 158-172.

SANTOS, Talita Danille Messias do; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **O auxílio emergencial como medida intervencionista diante da crise pela covid-19: o pensamento keynesiano e a CRFB de 1988**. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, v. 7, n. 1, p. 24-42, Jan/Jul. 2021.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; PIRES, Manoel Carlos de Castro. **Dívida pública, poupança em conta corrente do governo e superávit primário: uma análise de sustentabilidade**. Revista de Economia Política, vol. 28, nº 4 (112), pp. 612-630, outubro-dezembro/2008.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. **A experiência brasileira de Constituição Econômica**. Revista de Informação Legislativa: RIL a. 26, nº 102. Brasília, 1989.

_____. **O princípio da "ambiguidade" na configuração legal da ordem "econômica"**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 08. Belo Horizonte, 1956.

STIGLITZ, Joseph. **O Preço da Desigualdade**. WW Norton & Co: Nova Iorque, 2012. p. 287.

TESOURO NACIONAL. **Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2023/27>. Acesso em 20.09.2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Dívida Pública**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/03-conjuntura-economica-divida.html>. Acesso em 06.07.2023.