

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**O “ESPONTANEÍSMO” TROPICAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**  
**O CASO DAS ISENÇÕES FISCAIS NO RIO DE JANEIRO**

**ÉRICA DA ROCHA MARTINS**

**Rio de Janeiro**

**2018/ 01º semestre**

**ÉRICA DA ROCHA MARTINS**

# **O “ESPONTANEÍSMO” TROPICAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

## **O CASO DAS ISENÇÕES FISCAIS NO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Prof. Ms. Vanessa Huckleberry Portella Siqueira**.

**Rio de Janeiro**

**2018/ 01º semestre**

## CIP - Catalogação na Publicação

d375" da Rocha Martins, Érica  
o "Espontaneísmo" Tropical e a Lei de  
Responsabilidade Fiscal - O caso das isenções  
fiscais no Rio de Janeiro / Érica da Rocha Martins.  
-- Rio de Janeiro, 2018.  
51 f.

Orientadora: Vanessa Huckleberry Portella  
Siqueira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Direito Financeiro. 2. Isenções Fiscais. 3.  
Sociologia. I. Huckleberry Portella Siqueira,  
Vanessa, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**ÉRICA DA ROCHA MARTINS**

# O “ESPONTANEÍSMO” TROPICAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

## O CASO DAS ISENÇÕES FISCAIS NO RIO DE JANEIRO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Prof. Ms. Vanessa Huckleberry Portella Siqueira**.

Data da Aprovação: \_\_/\_\_/\_\_

Banca Examinadora:

---

Vanessa Huckleberry Portella Siqueira

---

Co-orientador

---

Membro da banca

---

Membro da banca

Rio de Janeiro

2018/ 01º semestre

**DEDICATÓRIA**

Dedico esta monografia à minha avó Marina, que nos deixou enquanto eu escrevia este trabalho. Dedico também à minha mãe, Marilin. Sem ela, não só a existência física se faria impossível, mas também quase tudo aquilo que ela convencionou chamar Érica.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, sobretudo, ao contribuinte da União Federal, que financiou meus estudos nesta Universidade Federal do Rio de Janeiro. Espero ter cumprido a missão de ter bem direcionado o pesadíssimo investimento que em mim foi feito, diante de uma realidade social em que a esmagadora maioria da população sequer sonha em pisar em uma Universidade Pública. Agradeço à minha querida professora Vanessa Siqueira por ter ministrado Direito Financeiro na nossa Faculdade Nacional de Direito – que me forneceu sólida base para a elaboração desta monografia - e por sua tão generosa dedicação aos seus alunos, incluindo eu. Agradeço à minha irmã Verônica pelo amor, apoio e carinho, constantes e incondicionais. À Alessandra, amor meu, por aceitar ser abrigo em meio às tormentas do pior período destes cinco anos. Agradeço a todos os deuses, que atravessaram comigo todo o tormentoso caminho da obtenção de um diploma de bacharel em Direito no Rio de Janeiro. Caminho este trilhado por uma paulistana que, apenas com uma mala e pouquíssima coragem, veio ao Rio em busca deste “sonho”. E parece que conseguiu.

*“Nós (os brasileiros) somos resultantes do embate daquele racionalismo burocrático, que queria executar na terra nova um projeto oficial, com esse espontaneísmo que a ia formando ao deus-dará, debaixo do poderio e das limitações da ecologia tropical e do despotismo do mercado mundial. ” (Darcy Ribeiro).*

## **RESUMO**

A edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida por “Lei de Responsabilidade Fiscal”, pretendeu conferir “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, conforme a redação do seu art. 1º, ou seja, pretendia-se “moralizar” a gestão das contas públicas, conferindo-lhe equilíbrio, transparência e prudência. Baseada no modelo de gestão das finanças públicas estabelecido pelo Tratado de Maastrich (1992), na União Europeia, no *Budget Enforcement Act*, nos Estados Unidos da América, e no *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, trata-se, ao nosso ver, de mais uma tentativa de aplicar estruturas importadas de países centrais à realidade brasileira, tão diversa, em todos os aspectos, da realidade desses países. O embate entre a tradição do personalismo e o racionalismo burocrático, que funcionou como linha condutora e pano de fundo da história do Brasil, se faz presente mais uma vez no caso da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e no modo como foram concedidas as isenções fiscais pelo estado do Rio de Janeiro ao longo de diversos mandatos do Executivo fluminense. Não se trata aqui de atribuir a crise do estado do Rio de Janeiro unicamente à concessão de isenções fiscais, e sim de analisar se a motivação destas concessões se coaduna com a defesa do interesse público e com os princípios basilares do Direito Financeiro, a saber, o do planejamento, do equilíbrio e da transparência.

Palavras-Chaves: Direito Financeiro; Lei de Responsabilidade Fiscal; planejamento; equilíbrio; transparência.

## SUMÁRIO



1. **INTRODUÇÃO**
2. **ISENÇÕES FISCAIS: PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL**
  - 2.1. **BREVE HISTÓRICO DAS ISENÇÕES FISCAIS**
    - 2.1.2. **O “ESPONTANEÍSMO” OU “GAMBIARRISMO” FISCAL *VERSUS* PLANEJAMENTO DOS GASTOS**
3. **EDIÇÃO DA LC Nº 101/2000 – “A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL”**
4. **MORALIZAÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS – MORAL E ÉTICA**
5. **AS ISENÇÕES FISCAIS NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
6. ***RECTE REMPUBLICAM GERERE*: UM PAÍS FICTÍCIO**
7. **CONCLUSÃO**
8. **BIBLIOGRAFIA**

## 1. INTRODUÇÃO

O advento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida por “Lei de Responsabilidade Fiscal”, teve como escopo a tentativa de “moralização” da gestão fiscal no Brasil. Por “moralização” dos gastos dos recursos públicos entende-se o respeito aos princípios do Direito Financeiro, como o princípio da transparência e o do equilíbrio, explícitos na LRF, e implícitos na Constituição Federal.

As isenções fiscais são, modalidade de exclusão do crédito tributário, cuja previsão legal encontra-se esposada no art. 175, I e art. 176 e seguintes, todos do Código Tributário Nacional. O embate entre a tradição do personalismo e o racionalismo burocrático, linha condutora e pano de fundo da história do Brasil, mais uma vez se faz presente. Isto porque o instrumento legal chamado de *isenção fiscal* (ou *gasto tributário*) é, muitas vezes, usado de modo a agraciar aqueles que colaboraram e colaboram para a perpetuação de indivíduos e grupos no poder.

O objeto de estudo da presente monografia é a (velha) tentativa da aplicação de modelos oriundos de países europeus, que desempenharam o papel de exportadores de modelos e estruturas, por conta do processo de colonização iniciado no século XVI. A importação de modelos de gestão da coisa pública, iniciada com este mesmo processo de colonização, perdurou por toda a história do Brasil. Sempre que enfrenta algum problema legal, moral, político, ético, dentre outros, os administradores públicos, intelectuais e a “opinião pública” se voltam para os exemplos encontrados em países europeus, os Estados Unidos da América e até mesmo a Nova Zelândia.

Trata-se não de quantificar, tampouco apontar somente para a clara inconstitucionalidade de algumas, para não dizer, da maior parte, das isenções fiscais concedidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro ao longo dos mandatos posteriores ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O objeto delimita-se a partir de uma perspectiva sociológica, onde a concessão de tal benefício fiscal decorre, muitas das

vezes, não da vontade de ver o mercado de trabalho e os setores produtivos se desenvolverem, mas somente da barganha feita pelos “donos do poder” (FAORO, 1957) com aqueles que os financiam e os perpetuam – ou podem perpetuar – neste mesmo poder.

Da Nova Zelândia veio a grande inspiração para o advento da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida por “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”. Curioso notar que a Nova Zelândia é uma monarquia constitucional, que adota como sistema político o parlamentarismo. Digno de nota também o fato da Constituição neozelandesa não ser codificada, o que nos leva a outra característica do país, que é o seu sistema jurídico filiado ao *common law*, ou seja, um sistema que se baseia em precedentes jurídicos, e não em leis codificadas, como é o caso do Brasil. Ou seja, maiores são as diferenças que as similaridades entre os dois países.

Certamente a inspiração em modelos estrangeiros de produção normativa pode ser profícua, já que a observação dos efeitos práticos que a edição de determinada lei teve em um país pode poupar trabalho, já que os erros poderão ser observados e evitados. Entretanto, verificamos, ao longo da história pátria, a adoção destes modelos de forma, por sua herança colonial, e sua inserção no plano internacional como país “periférico”, o Brasil sempre se volte aos modelos dos países chamados de “centrais”, que são tidos como o ápice do desenvolvimento humano em diversas áreas.

Claro é também que a demanda por responsabilidade, transparência e eficiência na gestão fiscal emanaram de “orientações” do Fundo Monetário Internacional, dirigidas a todos os países do Ocidente, tendo sido a elaboração da LRF acompanhada de perto por uma diretora do Fundo<sup>1</sup>, incorporando à gestão pública princípios oriundos do mundo empresarial, notadamente o da eficiência nos gastos.

---

1LEITÃO, Míriam. Ex-diretora do FMI fala sobre a LRF. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 Jun. 2010. Disponível em <<http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/ex-diretora-do-fmi-fala-sobre-lrf-288533.html>>. Acesso em 08 jan. 2018.

A responsabilidade fiscal ocupou a opinião pública no estado do Rio de Janeiro mais precisamente no ano de 2015, quando os salários dos servidores públicos estaduais começaram a ser depositados com atraso, e até mesmo de forma parcelada.<sup>2</sup> À época, a responsabilidade pela crise foi creditada a uma inesperada baixa na arrecadação de receita – o que teria como cerne a queda no preço do petróleo no mercado mundial, o que levou à conseqüente queda na arrecadação dos *royalties* do produto – em decorrência da crise econômica e política pela qual o Brasil passa até hoje – cujo ápice foi o *impeachment* da então presidente da República, Dilma Rousseff, em agosto de 2016, justamente por afrontas à LRF.

Havia percepção de que a LRF teria sido editada para controlar as finanças dos municípios, tidos como *locus* privilegiado da irresponsabilidade fiscal na Federação, mas o certo é que a dificuldade no controle dos gastos se tornou, ao longo dos últimos dezoito anos, dificuldade vista em todos os entes federados, inclusive a União Federal, tendo sido aprovada a PEC n° 55, chamada de “PEC do Teto de Gastos Públicos”, que fixa limites de gastos para os três poderes, além do Ministério Público e a Defensoria Pública da União.

Para a realização desta pesquisa, será feita uma análise da bibliografia pertinente ao tema, além das leis, jurisprudência e notícias relacionadas à responsabilidade na gestão fiscal e às isenções fiscais concedidas pelo Executivo no âmbito do estado do Rio de Janeiro nos últimos anos, notadamente, no período compreendido entre 2007 e 2018 – período que coincide com a grave crise fiscal que assola o estado até os dias de hoje.

---

2RJ: pagamento dos servidores de novembro é alterado. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 nov. 2015. Disponível em <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/11/30/rj-pagamento-dos-servidores-de-novembro-e-alterado/>>. Acesso em 25 jan. 2018.

## 2. ISENÇÕES FISCAIS: PREVISÕES CONSTITUCIONAL E LEGAL

As “isenções fiscais” são instrumentos através dos quais o Poder Público abre mão de arrecadar quantia relativa a determinado tributo, de forma parcial ou total. Os requisitos constitucionais para a concessão das isenções estão contidos nos arts. 150, § 6º e 155, § 2º, XII, “g”, CRFB, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, 7 2. 7 , XII, g. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

No plano legal, seus requisitos estão previstos requisitos no art. 14 da LRF, cujo teor abaixo transcrevemos:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício

em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O dispositivo legal contido na Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva a concessão indiscriminada e irresponsável de isenções fiscais. O comando normativo se reveste de razoabilidade quando exige do Administrador Público ou a demonstração de que a renúncia foi considerada na lei orçamentária, ou de virá acompanhada de medidas compensatórias. Interessante notar que as medidas compensatórias implicam em majoração de outros tributos ou de contribuição, conforme lição de Regis Fernandes de Oliveira:

“É fundamental que a renúncia não frustrate os objetivos propostos da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou, então, que a perda da receita seja compensada com aumento da receita tributária própria (não se podendo computar a transferida). A compensação pode operar-se com a isenção a imóveis residenciais de pessoas de baixa renda com o aumento da alíquota ou dos valores da planta para imóveis de pessoas de alta renda.”.

Também se fez estampar no art. 14 da LRF tal comando diante da chamada “guerra fiscal” entre os entes da Federação. A concessão de isenções no âmbito dos estados e dos municípios desembocou em verdadeiro cenário de disputa, prejudicando o pacto federativo. Num exemplo, temos a concessão de isenções relativas ao ICMS, imposto de competência estadual, para instalações de fábricas e parques industriais.

Ocorre que estados com economias mais pujantes acabavam por “ganhar” tais “batalhas fiscais”, prejudicando ainda mais os estados que necessitavam do desenvolvimento de suas estruturas produtivas. O comando normativo contido neste dispositivo da LRF visava, dentre outros objetivos, frear certo esgarçamento do pacto federativo, já que impõe certas condições para a concessão de isenções fiscais:

“Os incisos I e II do art. 14 são fortes na resistência a que haja renúncia indiscriminada de receita, de forma a evitar a concorrência predatória, bem como a insuficiência de recursos por parte de Municípios ou Estados, de forma a leva-los à impotência para cumprimento de suas obrigações.”<sup>3</sup>

Mais uma vez, a simples explicação do que seja “pacto federativo” tendo em conta o modelo estadunidense, ou qualquer outro modelo que não seja o brasileiro, pode nos levar a dificuldades no entendimento de como este modelo político se desenvolveu e como é vivenciado atualmente. Decerto, não há “receita ou padrão federativo”; entretanto, a experiência brasileira possui singularidades que, muitas das vezes, causam perplexidade até nos seus mais aplicados observadores.

As previsões constitucionais e legais derivam de uma história repleta de revoltas e acirramento de diferenças sociais entre as diversas regiões do país. Com o perigo do esfacelamento do que hoje conhecemos como o território brasileiro durante o período colonial, que enfrentou revoltas tais como Canudos, Farrapos, Cabanagem, dentre outras, o Império colonial, à época, tentou frear o processo de autonomia de poderes locais, culminando com a proclamação da República em 1889. Como de costume, os modelos exógenos e as leis aqui são usadas meramente como “roupagem” para uma realidade diversa daquela que os nomes querem aparentar:

---

3OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 40.

“Competiu ao Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 forjar os laços federativos nacionais. É possível afirmar que a formação federativa brasileira não se deu por agregação ou segregação, mas por mera conversão *ex lege* das províncias em estados federados. Heleno Torres, inclusive, aponta que “(...) a partir das oligarquias dominantes das províncias mais prósperas, viu-se erigir o nosso federalismo oligárquico. (...) o Brasil acordou unitário e dormiu uma federação, por um ‘federalismo de decreto’”.<sup>4</sup>

Certo é que a Constituição Federal de 1988 foi modificada pela EC nº 3, de 1993, para que as isenções fiscais fossem concedidas apenas através de leis específicas, de modo a não serem inseridas em leis que não tratassem de matéria orçamentária, como era praxe no Brasil. Sem isso, as isenções eram concedidas em leis que nada tinham a ver com a matéria orçamentária, dificultando o controle das finanças públicas por parte tanto da população, quanto dos órgãos de controle.

Quanto aos requisitos estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal, contidos nos incisos I e II do art. 14, e em seu *caput*, no mais das vezes, têm sido meramente comandos “para inglês ver”. Para confirmar nosso entendimento, destacamos trecho de notícia do Valor Econômico:

“O Estado do Rio de Janeiro estourou no segundo bimestre deste ano o limite de endividamento estabelecido na legislação que complementa a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No fim de abril, a dívida consolidada líquida do estado somava R\$ 98,78 bilhões, montante superior em R\$ 525 milhões ao teto estabelecido com base na receita do Estado. Os dados constam de um relatório de gestão fiscal publicado anteontem”<sup>5</sup>

Nosso ponto, mais uma vez, é a mera imitação de leis e modelos estrangeiros, transplantados de modo, no mais das vezes, acrílicos, e que não levam em conta as

---

4TORRES, Heleno Taveira. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). **Princípios de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 410.

5 CARRO, Rodrigo. Rio estoura o limite de endividamento da LRF. O Valor, Rio de Janeiro, 27 Mai. 2018. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/4578509/rio-estoura-o-limite-de-endividamento-da-lrf>> acesso em 29 jun. 2018.



especificidades da realidade brasileira. Decerto que algo deveria ser feito em nome da responsabilidade na gestão fiscal no Brasil, mais ainda quando levado em consideração a verdadeira confusão em que se encontravam as contas, principalmente, dos municípios brasileiros, que eram o *locus* privilegiado da irresponsabilidade fiscal. Entretanto, após dezoito anos da edição da LRF, os resultados não são os mais animadores, com dezesseis estados ultrapassando o limite de alerta estabelecido nos art. 19 e 20 da lei, e, ainda, descumprindo a chamada “regra de ouro”, que é a proibição de emissão de títulos da dívida pública para financiar gastos correntes<sup>6</sup>.

Não se trata de dizer que uma lei possa, magicamente, mudar a mentalidade dos administradores públicos brasileiros. A lei cumpriu importante papel no sentido de trazer à discussão pública a importância da responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Mas, como salienta Regis Fernandes de Oliveira:

“Em suma, a lei é rigorosa. Resta cumpri-la. Imperfeições devem ser sanadas. Impõe-se, agora, que os aplicadores da lei, Tribunais de Contas, Ministério Público e Judiciário sejam implacáveis no controle, fiscalização, apuração, acusação e julgamento, respectivamente, dos dados que lhe chegarem às mãos.”<sup>7</sup>.

Como a realidade se impõe às teorias e imaginações, no estado do Rio de Janeiro, coração do Brasil, os órgãos de controle tiveram grande dificuldade em identificar os abusos cometidos pelos administradores públicos. Ainda, cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas estadual foram presos em março de 2017 por conta de operação da Polícia Federal.<sup>8</sup>

---

6 MARTELLO, Alexandre. LRF faz 18 anos com estados acima do limite de alerta e ‘regra de ouro’ na berlinda. G1. Brasília, 10 jun. 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/lrf-faz-18-anos-com-estados-acima-do-limite-de-alerta-e-regra-de-ouro-na-berlinda.ghtml> Acesso em 29 jun. 2018.

7 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, P. 15.

Por fim, cumpre destacar que esses parâmetros constitucionais e legais são absolutamente bem-vindos como instrumento de controle não só jurídico, bem como por parte dos destinatários das políticas governamentais. De acordo com Celso de Barros Correia Neto:

“A regra do art. 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988 não encontra precedente nas Cartas anteriores. A norma introduz no Direito brasileiro a preocupação central do conceito de renúncia de receita e do respectivo ‘orçamento’: a identificação dos incentivos fiscais vigentes e a quantificação de seus efeitos financeiro-orçamentários. O objetivo da previsão é fundamentalmente o de conferir transparência e visibilidade ao efeito de renúncia das regras de incentivo fiscal.”<sup>9</sup>

São muitos os exemplos na doutrina a respeito do conferir transparência aos gastos públicos dados pela mudança inserida no texto constitucional a partir do art. 165, § 6º, e da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. O controle jurídico e social não poderá ser feito se não forem transparentes as ações dos administradores públicos quanto à gestão fiscal.

---

8 O Dia. Saiba quem são os conselheiros do TEC-RJ presos na Operação Quinto do Ouro. Rio de Janeiro, 29 mai 2017. Disponível em < [https://odia.ig.com.br/\\_conteudo/rio-de-janeiro/2017-03-30/saiba-quem-sao-os-conselheiros-do-tce-rj-presos-na-operacao-quinto-do-ouro.html](https://odia.ig.com.br/_conteudo/rio-de-janeiro/2017-03-30/saiba-quem-sao-os-conselheiros-do-tce-rj-presos-na-operacao-quinto-do-ouro.html) > acesso em 29 jun 2018.

9 CORREIA, Op. Cit. pp. 224.

## 2.1. BREVE HISTÓRICO DAS ISENÇÕES FISCAIS

As isenções fiscais, por importarem em renúncia de receita, são chamadas também de “gastos tributários”. Na lição de Vanessa Siqueira:

“Como se vê, a renúncia de receita produz o mesmo resultado produzido pelo gasto, razão por que a doutrina norte-americana convencionou chamar a renúncia de ‘gasto tributário’. (...) E se produz o mesmo resultado econômico produzido pelo gasto, o controle a ser envidado com relação a uma renúncia de receita deve ser bastante rígido, o mesmo controle ao qual se submete a despesa pública”.

Em princípio, essas isenções serviriam para incentivar setores produtivos da sociedade que, de outro modo, restariam sufocados com a carga tributária que originariamente estariam submetidos. Tal quadro levaria ao não desenvolvimento da estrutura produtiva, à falta da geração de postos de trabalho e, por isso, ao fim e ao cabo, baixo consumo e sua decorrente baixa na arrecadação por parte do Estado.

Isso porque os tributos podem se inserir no campo da fiscalidade e da extrafiscalidade. No campo da fiscalidade, servem-se à captação de recursos para as mais diversas atividades estatais; no campo da extrafiscalidade, o fim que se procura satisfazer é o de intervir nas esferas política, econômica e social.

Num país “em desenvolvimento” como é o caso do Brasil, o discurso do desenvolvimento das estruturas produtivas é sempre presente, principalmente quando os emissores são os chamados “administradores públicos”. Uma das dificuldades do país estaria no sufocamento das atividades industriais e comerciais justamente pela alta carga tributária a que tais atividades estariam submetidas.

Também é corrente o discurso que o Brasil ostenta uma das maiores cargas tributárias do mundo. De acordo com dados da Receita Federal e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o índice era de 32,37% em relação ao PIB, em 2014. Este patamar é similar ao de países com altíssimos patamares de desenvolvimento humano, tais como Reino Unido (32,57%), Alemanha (36,13%) e a Nova Zelândia (32,37%)<sup>10</sup>.

Aqui, a questão não é exatamente quanto à carga elevada ou não, e sim, da eficiência na alocação destes recursos carreados junto, muitas vezes, aos setores mais pobres da população. O tributo, como “preço e a garantia da liberdade”<sup>11</sup>, necessita ter a sua aplicação não só resguardada pela aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais, mas precisa ser acompanhada pelo seu financiador e destinatário final, que é o conjunto da população.

Por isso os direitos fundamentais estão resguardados da tributação estatal pelo que se chama de *imunidade fiscal*, previstas no art. 5º, XXXIV, LXXIII, LXXIV, LXXVI, LXXVII; art. 206, IV; art. 208, § 1º; e art. 150, IV, V, VI, todos da Constituição da República. Não haveria como se falar em liberdade do cidadão se não existem limites ao poder de tributar do soberano, ou seja, se não fosse respeitado o seu mínimo existencial.

---

<sup>10</sup> VASCONCELLOS, Fábio; JULIÃO, Luis Guilherme. Gráficos: A carga tributária no Brasil e em outros países da América Latina. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 Ago. 2017. Disponível em <<https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/graficos-carga-tributaria-no-brasil-e-em-outros-paises-da-ocde-e-america-latina.html>>. Acesso em 28 jun. 2018.

<sup>11</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 67.

A origem da expressão “renúncias de receita” está no trabalho de Stanley S. Surrey, professor estadunidense da Universidade de Harvard, que usou a expressão em seu original *taxexpenditure* nas décadas de 1960-70 para “designar os efeitos econômicos no orçamento público de certas previsões tributárias especiais”<sup>12</sup>. Para o professor, estas renúncias de receita promoviam, no final das contas, o mesmo efeito que gastos efetivamente empreendidos pelo Estado, só que de forma “indireta”. Diante do cenário de déficit nas finanças públicas dos Estados Unidos naquele momento histórico, se fazia necessário trazer à superfície o real impacto que as isenções fiscais tinham:

“E foi com tal propósito que, em 1968, o Departamento do Tesouro norte-americano desenvolveu o ‘Orçamento de Renúncias Tributárias’ (*TaxExpenditure budget*”), inserindo, pela primeira vez, a ideia de renúncia de receita no processo orçamentário federal daquele país.

Esta identificação minuciosa a respeito do peso que essas isenções fiscais tinham no orçamento estadunidense visavam mensurar o peso da tributação sobre o cidadão. Desde a gênese da noção de “gasto tributário” por Surrey, sentia-se a dificuldade de identificar o exato valor que se deixou de arrecadar com estes “privilégios” tributários. Entretanto, mesmo com essa dificuldade, não se pode olvidar da importância que tem a exigência de demonstração do montante estimado que o administrador público pretende deixar de arrecadar.

No mais, apesar das dificuldades em se mensurar e controlar os efeitos das isenções fiscais no orçamento público, não se pode deixar de destacar que os mecanismos legais de controle sejam absolutamente necessários para que se possam medir os impactos suportados por todos os contribuintes diante do uso do mecanismo das isenções:

---

<sup>12</sup> CORREIA NETO, Celso Barros. **O Averso do Tributo**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 145.

“(...) a necessidade de fazer cumprir e aperfeiçoar os parâmetros e instrumentos jurídicos de controle hoje existentes cresce na mesma proporção do número de benefícios instituídos e do volume de receitas renunciadas. Fica claro que conter e fiscalizar a concessão de incentivos fiscais faz parte da missão de proteger o patrimônio e o interesse público. E, quanto mais frequente o uso dessas medidas, maior a importância que adquire essa tarefa.”<sup>13</sup>

Atualmente, o exemplo mais patente da problemática das isenções fiscais e seu impacto no orçamento e na vida dos entes federados se deu quando da crise fiscal pela qual o estado do Rio de Janeiro passou a partir de 2015. Muito foi dito a respeito do peso e da verdadeira importância que cada renúncia de receita teve no quadro financeiro estadual, e é realmente difícil mensurar este efeito. Primeiro, porque os dados contidos nas peças orçamentárias são, muitas das vezes, difíceis de serem compreendidas por quem não tenha um conhecimento técnico a respeito de Contabilidade e de Direito Financeiro. Segundo que, muitas das vezes, as peças orçamentárias são verdadeiras “peças de ficção”. O princípio da transparência, na definição de Ricardo Lobo Torres:

“A transparência fiscal é um princípio de legitimação. Sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade. Dirige-se assim ao Estado como à Sociedade, tanto aos organismos financeiros supranacionais quanto às entidades não-governamentais. Baliza a problemática da elaboração do orçamento e da sua gestão responsável, da criação de normas antielisivas, da abertura do sigilo bancário e do combate à corrupção.”<sup>14</sup>

Portanto, a edição da LRF e a mudança constitucional sinalizam no sentido de uma mudança na mentalidade quanto à gestão fiscal no Brasil. A responsabilidade se liga à estabilidade, ao alcance dos resultados pretendidos quando da eleição dos

---

13 CORREIA NETO, Celso de Barros. O Averso do Tributo. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016, pp. 287-288.

14 TORRES, Op. Cit. pp. 203.

administradores públicos, que devem se pautar pelos princípios do planejamento, da transparência e da eficiência.

### **2.1.2. O “ESPONTANEÍSMO” OU “GAMBIARRISMO” FISCAL *VERSUS* PLANEJAMENTO DOS GASTOS**

Celso de Barros Correia Neto opta pelo uso do conceito “incentivos fiscais” no lugar de “isenções fiscais”, por entender que:

“Diferentemente do conceito de “isenção”, por exemplo que se refere a estrutura normativa específica, o conceito de incentivo fiscal qualifica pelo resultado e assinala uma relação de instrumentalidade, de meio e fim, entre certo instrumento tributário e os propósitos que orientam seu uso naquele particular contexto. A noção designa um sem-número de institutos, reunidos com base na função que exercem, que é de induzir comportamentos adrede valorados positivamente pelo ordenamento jurídico. Uma isenção ou uma remissão, por exemplo, serão chamadas de “incentivo fiscal” se visarem à produção de efeitos “extrafiscais”, isto é, se forem concedidas a título de induzir certas condutas ou resultado, e não apenas pela forma como afetam a obrigação tributária”

A nossa opção, no presente trabalho, é pelo conceito de isenção fiscal, e não incentivos fiscais, porquanto as isenções de tributos concedidas no âmbito do estado do Rio de Janeiro constituíram-se em verdadeiros *privilégios odiosos*, expressão cunhada

pelo professor Ricardo Lobo Torres. Para ele, as isenções, quando destinadas a beneficiar setores da sociedade, de forma a respeitar os seus direitos fundamentais, constituem-se enquanto *privilégios não-odiosos*, ou seja, tais imunidades e as desigualdades fiscais produzem o mesmo resultado econômico: a ausência de tributação (TORRES, 2008).

Entendemos que a expressão “incentivos fiscais” caberia numa realidade política e social onde, de fato, pudéssemos observar os resultados de tais incentivos. Não podemos acreditar que o fim que se queria alcançar com as “renúncias de receita”, “incentivos fiscais” ou “isenções fiscais” seja aquele que pudemos observar desde o ano de 2015 no estado do Rio de Janeiro, onde uma grave crise fiscal culminou em atraso, parcelamento, e até mesmo o não pagamento de salários aos seus servidores públicos.

Diante do quadro de crise fiscal – em outras palavras, da falta de dinheiro para a consecução dos deveres impostos aos Administradores Públicos por mandamento constitucional e legal – o questionamento quanto ao cabimento da concessão destas isenções veio à tona na imprensa e até mesmo em órgãos de controle que ficaram inertes quando da implementação destas mesmas isenções. O Ministério Público do Rio de Janeiro ingressou com a Ação Civil Pública de nº 0334903-24.2016.8.19.0001 no ano de 2016, quando da eclosão da grave crise fiscal que assola o estado até hoje.

Nesta Ação Civil Pública, ajuizada pelas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, notório fica que a problemática quanto a tais concessões por parte do Executivo estadual fluminense se deu às custas, principalmente, dos princípios da transparência, do planejamento e do equilíbrio. Quanto ao princípio da transparência,

“(…), a *transparência* também assume os contornos de princípio de desenho institucional, vindo ao socorro do duplo objetivo de (a) auxiliar na criação e manutenção de instituições que assegurem a participação social nos



processos decisórios de formação da poupança, e (b) combater o poder invisível.”<sup>15</sup>

O princípio da transparência se mostra imprescindível para uma sociedade que se pretenda democrática. O conhecimento acerca do que é feito do dinheiro arrecadado proporciona aos cidadãos a chance de optar pelo modelo de desenvolvimento que mais lhe parecer adequado. Se o poder público escamoteia os dados quanto à alocação dos recursos públicos nesta ou naquela área, ou mesmo quanto ao montante de receita de que abre mão, e dos beneficiários destas isenções, difícil imaginar que tal sociedade possa se definir como democrática de fato, ou seja, com o controle dos rumos do coletivo nas mãos daqueles que sustentam toda a estrutura orçamentária quando da arrecadação por meio dos tributos.

Portanto, nossa opção será pelo uso da expressão “isenções fiscais”, dado o cenário de verdadeiro caos, não só orçamentário, no qual o Rio de Janeiro encontra-se mergulhado até a época de elaboração do presente trabalho, não cabendo o uso, ao nosso ver, da expressão “incentivo fiscal”, posto que o único incentivo alcançado pela profusão de concessões destas renúncias de receita pública foram o incentivo ao desrespeito total e gritante com a coisa pública.

Um dos princípios basilares do Direito Financeiro é o princípio da programação ou do planejamento. Tal princípio encontra-se expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 1º, § 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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

---

15 PIMENTEL, Érico de Carvalho. **Princípios do equilíbrio e da transparência fiscal** in - ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). **Princípios de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 311.

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.

O Estado, tal como foi talhado pelo constituinte de 1988, é um “Estado de Planejamento”, onde as receitas e despesas são previamente fixadas, a fim de que se possa prestar à sociedade os serviços públicos desenhados no texto constitucional e no programa eleitoral que alçou o Administrador Público ao cargo que ocupa. Em outras palavras: é em sede orçamentária que se dá a distribuição do que o Estado arrecadou com a instituição de tributos.

Nesta seara, o princípio do planejamento se mostra imprescindível para a consecução destes objetivos almejados pela sociedade, através das ações daqueles que foram eleitos para tal. Ora, sabendo de antemão onde e qual montante será investido em cada área (segurança, educação, saúde etc), pode o cidadão fiscalizar os atos dos seus governantes, exercendo, assim, uma parte da cidadania em um Estado Democrático de Direito.

Não é outro o entendimento consolidado pelo constituinte em nossa Carta Magna, que prevê que o orçamento seja objeto de três leis, a saber: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 1º, §2º, § 5º, CRFB). Assim, a previsibilidade quanto ao gasto dos recursos públicos pode ser observada de forma minuciosa pelo cidadão. Ao menos, poderia. Em sede orçamentária, algumas das notáveis características da vida pública brasileira vêm à tona, como aponta Ricardo Lobo Torres:

“Essa dificuldade em discursar sobre o dinheiro e refletir a respeito das finanças públicas, aliás, está em íntimo contato com a mentalidade

cavalheiresca presente na cultura luso-brasileira; não é de bom-tom falar sobre o vil metal.”<sup>16</sup>

Esta dificuldade em tratar de assuntos vis, tais como de onde sairá o dinheiro que sustentará uma infinita miríade de programas e obras tão bem apresentados em campanhas eleitorais, certamente dificulta o respeito ao princípio do planejamento. De início, já podemos pinçar um exemplo do que convencionamos chamar de “espontaneísmo”:

“O sistema orçamentário brasileiro é estruturado com base em uma lei complementar, de caráter financeiro e permanente (art. 165, § 9º, da CRFB/88), ainda não editada. Nesta lei complementar as outras leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) encontrarão fundamento, haja vista que tais leis se revestem de caráter temporário. Até que advenha a lei complementar, vigorará a Lei nº 4.320/64, dispondo sobre finanças públicas, exercício financeiro, vigência e prazos (...)”<sup>17</sup>

Mais adiante, a autora mostra que a excessiva discricionariedade conferida ao chefe do Executivo pelo Poder Legislativo acaba por “deturpar” o orçamento. A Constituição da República autoriza a inclusão de créditos suplementares via decreto. Entretanto, o que acaba acontecendo é que essa autorização acaba sendo deturpada por conta “da sub-reptícia subestimação das receitas ou superestimação das despesas” (SIQUEIRA, 2018, pp. 426).

Diante do caos fiscal enfrentado, sobretudo pelo estado do Rio de Janeiro, urge questionarmos a eficiência e o cabimento de determinadas soluções normativas aos problemas e às particularidades enfrentadas pelos governantes brasileiros. A divisão da

<sup>16</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Vol. V – O Orçamento na Constituição**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 32.

<sup>17</sup> SIQUEIRA, Vanessa H. P. **A frustração do planejamento à custa do sacrifício ao princípio da legalidade orçamentária**. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). **Princípios de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 425.

lei orçamentárias em três leis de duração temporária ajudam a organizar o orçamento dos entes federados ou dificultam a simplificação e a transparência que deveriam nortear a sua feitura? A população brasileira, afundada em cenários de crise financeira, recrudescimento da violência e dos índices de desemprego, consegue acompanhar as minúcias técnicas que, muitas vezes, causam confusão a um bacharel em Direito?

A moralização pretendida pela elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal se adapta à realidade do país que editou a Lei nº 13.465 de 2017, conhecida como “Direito de Laje”, diploma que simplesmente legaliza os tão brasileiros “puxadinhos” ou “lajes”, que são a resposta espontânea da população que se vê obrigada a dividir verticalmente o já exíguo espaço de moradia, por conta da péssima política habitacional?

Diante de tais elementos, difícil chegar a conclusão diversa da que chega Vanessa Siqueira:

“Em terras brasileiras, o orçamento sempre foi encarado como peça de ficção, já que raríssimos eram os casos nos quais o limite de adequação entre receitas e despesas era respeitado quando da elaboração da proposta orçamentária. As receitas frequentemente eram superestimadas, chegando, por vezes, a apresentar uma variação de até 1.200% em relação à receita efetivamente arrecadada. O ciclo do orçamento deficitário foi determinante na missão de difundir o descalabro nas finanças do Estado.”<sup>18</sup>

Não se trata de adotar um tom apocalíptico, mas somente de apontar para as soluções que já se mostraram inadequadas para os problemas enfrentados pelo Brasil. Nos parece que o caminho deva ser o da máxima transparência e simplificação da elaboração das peças orçamentárias em todos os entes da Federação, de modo que o cidadão não especializado no assunto possa entender como o dinheiro que lhe foi retirado pode ser investido e retornar na forma de programas governamentais de seu interesse.

---

<sup>18</sup> Ibid. p. 429.

### **3. EDIÇÃO DA LC Nº 101/2000 – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal foi proposta pelo Executivo Federal no ano de 2000, sob a égide do Banco Mundial, em um movimento global pela adoção de princípios ligados a gestão empresarial pelos governantes dos países ao redor do mundo. O entendimento é de que as estruturas estatais estariam obsoletas, muitas das vezes, obstaculizando o desenvolvimento de um comércio mundial sem barreiras. Também por conta da “gastança” desmesurada destes Estados e o posterior socorro deste mesmo Banco Mundial através de empréstimos; ou seja, a transparência, eficiência e o equilíbrio nas contas também eram necessários para que os valores pudessem retornar à organização com mais presteza.

Certo é que a LRF veio disciplinar os arts. 163 e 169 da Constituição da República, que versam sobre finanças públicas. Certo é que o assunto, enquanto não advier a lei complementar que o regulará, continuará disciplinado pela Lei nº 4.320/68, conhecida por ser a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro no Brasil.

Há uma percepção na opinião pública de que a classe política é incapaz de dar destino correto ao dinheiro público. Em um país com uma história tão autoritária quanto

o nosso, as soluções esbarram sempre na completa negação de valores caros à humanidade, como a democracia e a liberdade, fazendo renascer os mais odiosos movimentos de retorno a governos autoritários, em uma verdadeira infantilização do povo brasileiro, que preferiria ser conduzido pela mão forte de um *caudilho* a ser dono do próprio destino.

A edição da LRF, na lição de Regis Fernandes de Oliveira, nada mais visava que “a real disciplina do bom uso do dinheiro público” (OLIVEIRA, 2001, P. 14). Nada mais que a simples correspondência entre receitas e despesas, algo tão óbvio que nos faltam palavras para engendrar maiores explicações. Simplesmente saber de onde sairão os recursos para o financiamento das mais variadas atividades a que o Estado brasileiro se encontra obrigado por força de mandamento constitucional e legal.

A responsabilidade na gestão do dinheiro público é algo necessário ao país que pretende manter como função do governo a prestação de direitos consignados na Carta Magna, tais como o acesso universal e gratuito à saúde, educação, segurança etc. Não cabe mais na realidade do Brasil a postergação deste assunto, que é o que se faz com a arrecadação estrondosa de tributos, que parece nunca dar conta dos misteres estatais. Afinal de contas, o que será feito com os R\$ 106,192 bilhões que a União Federal arrecadou em maio de 2018?<sup>19</sup>

Os valores são extremamente grandiosos em um contexto de recrudescimento da pobreza, como já destacado no presente trabalho; além do fato de que a arrecadação de tributos, no mais das vezes, se faz de maneira extremamente injusta, sobrecarregando os mais hipossuficientes através da tributação do consumo, e não da renda, como era de se esperar de um país que se pretende garantidor dos mais fundamentais direitos do ser humano. É basilar o entendimento de que, quem ganha mais, deve contribuir em maior

---

<sup>19</sup> VERDÉLIO, Andreia. Em cinco meses arrecadação da União cresce 7.81%, a maior desde 2014. EBC, Brasília, 26 jun. 2018. Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/em-cinco-meses-arrecadacao-da-uniao-cresce-781-maior-desde-2014> > Acesso em 29 jun. 2018.

proporção para os gastos gerais. Difícil imaginar que o desenvolvimento igualitário de uma nação possa prescindir de um “financiamento” proporcional deste mesmo desenvolvimento por parte de seus cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem ao encontro desta noção. A gestão transparente dos recursos públicos nada mais faz que:

*“(...) revelar e justificar a atuação do Estado, que, através das políticas públicas, busca atender as necessidades e os interesses da sociedade e combater o poder invisível. ” (grifos no original)<sup>20</sup>*

Portanto, não podemos nos furtar ao enfrentamento das questões ligadas à gestão dos recursos públicos se quisermos, enquanto país, implementarmos mudanças de caráter social, dado que não há como mudarmos algo em qualquer área sem nos remontarmos à fonte de financiamento destes programas e atividades estatais:

*“À luz do exposto, reputar-se-ia cabível o controle da ineficácia dos direitos sociais por meio do controle da baixa vinculação dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas, sem prejuízo de se controlar algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis no curso da execução orçamentária, ao arrepio do que preconiza o art. 165 da Constituição. ”<sup>21</sup>*

Cumpre destacar ainda a influência do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia na elaboração da LRF. Quanto à mimetização dos exemplos exógenos, o raciocínio de Ricardo Lobo Torres se aproxima daquele que esposamos no presente trabalho:

---

20 PIMENTEL

21 SIQUEIRA, Op. Cit. pp. 429.

“A recepção do Fiscal Responsibility Act neozelandês despertou inúmeras suspeitas de inconstitucionalidade, pelas contradições com a disciplina constitucional vigente, principalmente no que concerne aos princípios constitucionais, ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias. Ademais, iria se integrar ao direito brasileiro de modo acrítico e açodado, trazendo diversos problemas de forma e de fundo.”<sup>22</sup>

Nosso entendimento é o mesmo: a adoção do modelo estrangeiro, sem as adaptações profundas e cuidadosas a que deveria ter sido submetido, trouxe problemas dos mais variados a assunto tão sério: desde a tradução de termos de forma pouco cuidadosa, até a superposição de modelos de gestão financeira que já haviam sido importados da Alemanha, da França e dos Estados Unidos (TORRES, 2008, pp. 51.).

Mais adiante, abordaremos as contradições entre modelos estrangeiros de realidades tão distintas da brasileira, e a problemática em não se levar em conta as particularidades culturais e sociais nacionais.

---

<sup>22</sup> TORRES, Op. Cit. pp. 50.



#### **4. MORALIZAÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS – MORAL E ÉTICA**

O ambiente quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, e não só àquela época, era de desconfiança extremada quanto à lisura no tocante à gestão dos recursos públicos no Brasil. A atividade governamental sempre foi acompanhada pelos escândalos de corrupção e pela turbulência na continuidade democrática em nosso país. Portanto, o assunto, como não poderia deixar de ser, mostrava urgência em ser disciplinado e tratado com maior clareza.

Como bem aponta Regis Fernandes de Oliveira:

“Os desmandos administrativos, o tratamento do dinheiro público como se fosse particular, as infrações que contra o erário se praticam, a absoluta falta de vergonha que cerca os detentores de mandatos eletivos levam a população ao absoluto descrédito em relação aos políticos.”.<sup>23</sup>

Quanto à confusão entre o público e o privado na história de nosso país, profusa é a quantidade de grandes nomes do pensamento nacional que se debruçaram sobre a questão, sendo a primorosa análise de Sérgio Buarque de Holanda uma das que mais se

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Op. Cit. pp. 13.

destacaram em jogar luz sobre este assunto. Sua magistral definição da dificuldade do brasileiro em separar o público do privado abaixo transcrevemos:

“Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias.”<sup>24</sup>

Não podemos esboçar qualquer outro tipo de entendimento acerca do que aconteceu nos últimos anos no estado do Rio de Janeiro. Certamente a corrupção endêmica que assola o estado e o país não se iniciaram com a eleição deste ou daquele governante, mas, no que cumpre ao objeto de estudo deste trabalho, não poderíamos contar com exemplo mais marcante a esse respeito.

Durante as gestões do ex-governador Sérgio Cabral, a confusão entre o que é público e o que é privado foi levada às últimas consequências, e as mais nefastas, também. Desde o uso do helicóptero oficial do governo estadual para viagens particulares – o Ministério Público contabilizou cerca de 1.039 viagens feitas pelo governador à sua mansão em Mangaratiba, durante as férias escolares de seus filhos e, em pelo menos 109 vezes, a rota foi feita com três aeronaves oficiais, simultaneamente

---

24 HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 145-146.

– até isenções fiscais que teriam sido concedidas a patrocinadores de suas campanhas para o governo<sup>25, 26</sup>

A noção de ética e de moral parecem de difícil assimilação na vida pública brasileira. Além do patrimonialismo apontado por Sérgio Buarque de Hollanda – que nada mais é que o uso da estrutura estatal para obtenção de vantagens pessoais – cumpre fazer uma breve distinção entre essas noções.

Segundo Ana Paula Pedro:

“Neste sentido, por exemplo, não terá significado idêntico referenciar moral e ética sob a mesma perspectiva para falarmos de uma única realidade valorativa, pois, enquanto a moral se refere a um conjunto de normas, valores (ex: bem, mal), princípios de comportamento e costumes específicos de uma determinada sociedade ou cultura (Schneewind, 1996; Weil, 2012), a ética tem por objeto de análise e de investigação a natureza dos princípios que subjazem a essas normas, questionando-se acerca do seu sentido, bem como da estrutura das distintas teorias morais e da argumentação utilizada para dever manter, ou não, no seu seio determinados traços culturais; enquanto a moral procura responder à pergunta: como devemos viver?, a ética (meta normativa ou meta ética) defronta-se com a questão: porque devemos viver segundo x ou y modo de viver?”

A ética é essencialmente especulativa, não se devendo dela exigir um receituário quanto a formas de viver com sucesso, dado que se preocupa, sobretudo, com a fundamentação da moral; a moral, é eminentemente prática, voltada para a ação concreta e real, para um certo saber fazer prático-moral e

---

25 Bom Dia Rio, **Cabral usava helicóptero do estado para ir a Mangaratiba nas férias dos filhos, diariamente**. Rio de Janeiro, 02 abr. 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/cabral-usava-helicoptero-do-estado-para-ir-a-mangaratiba-nas-ferias-dos-filhos-diariamente.ghtml> > Acesso em 29 jun. 2018.

26 O Dia, **MPF investiga isenções fiscais a joalherias**. Rio de Janeiro, 19 Nov. 2016. Disponível em < [https://odia.ig.com.br/\\_conteudo/rio-de-janeiro/2016-11-19/mpf-investiga-isencoes-fiscais-a-joalherias.html](https://odia.ig.com.br/_conteudo/rio-de-janeiro/2016-11-19/mpf-investiga-isencoes-fiscais-a-joalherias.html) > acesso em 29 jun. 2018.

para a aplicação de normas morais consideradas válidas por todos os membros de um determinado grupo social. Por outro lado, a ética não é um conjunto de proibições nem a moral algo definível somente num contexto de ordem religiosa.”.<sup>27</sup>

Poderíamos dizer que a ética se relaciona com o modo consciente como agimos no mundo, uma existência que não é separada do mundo. A moral se relacionaria mais com o conjunto de valores e com as normas impostas pelo meio social no qual vivemos. É certo que as duas áreas se encontram e se relacionam. Na definição de Gilles Deleuze:

“Eis, pois, o que é a Ética, isto é, uma tipologia dos modos de existência imanentes, substitui a Moral, a qual relaciona sempre a existência a valores transcendentos. A moral é o julgamento de Deus, o *sistema de Julgamento*. Mas a Ética desarticula o sistema do julgamento. A oposição dos valores (Bem/Mal) é substituída pela diferença qualitativa dos modos de existência (bom/mau). A ilusão dos valores se confunde com a ilusão da consciência: porque a consciência é essencialmente ignorante, porque ignora a ordem das coisas e das leis, das relações e de suas composições, porque se contenta em esperar e recolher o efeito (...). ora, basta não compreender para moralizar.”<sup>28</sup>

Entendemos que a simples edição de uma lei não tem o condão de modificar a “mentalidade” de uma população, tampouco o funcionamento de instituições que contam já com muitos anos de existência, como os órgãos de controle presentes na estrutura administrativa do estado do Rio de Janeiro, e que se quedaram inertes diante das mais absurdas afrontas à Constituição Federal e aos comandos infraconstitucionais. Órgãos de controle, muitas das vezes, vestidos com o manto sagrado da “independência institucional”, compostos por profissionais selecionados pelos mais difíceis e elaborados

---

27 PEDRO, Ana Paula. Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 55, n. 130, p. 483-498, Dez. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2014000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2014000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 29 Jun. 2018.

28 DELEUZE, Gilles. **Espinosa – Filosofia prática**. São Paulo: Escuta, 2002, pp. 29.

concursos públicos, que, segundo a mentalidade dominante, justificariam os mais elevados vencimentos e benefícios, pagos também com os recursos públicos angariados entre os cidadãos que, justificadamente, esperariam destes órgãos e de seus ocupantes o maior cuidado e atenção ao que é feito destes recursos públicos.

Entretanto, os ocupantes destes cargos – tantos os eletivos, quanto os concursados e até mesmo os comissionados – não são escolhidos de outra realidade social que não a brasileira. Existem até mesmo os cargos privativos de brasileiros natos, como aqueles definidos no art. 12, § 3º, CRFB.

Ainda, deve-se levar em conta que o ocupante destes cargos foi formado no mesmo contexto social que todo o resto da população. No país conhecido – e que até nutre certo orgulho por isso – do “jeitinho”, não é de se estranhar que este mesmo “jeitinho” chegue ao modo como o gasto dos recursos públicos é feito.

A problemática da ética quanto à gestão fiscal no Brasil é tarefa da mais complicada, pois, no nosso entendimento, passa por uma profunda mudança no modo como a coisa pública é tratada. Não se pode conceber mais que a estrutura estatal seja apenas um braço dos “amigos do poder”, como dizia Raymundo Faoro. Há de se ter uma mudança no sentido de delimitar o espaço público como o espaço que pertence a todos, e por isso deve ser tratado com o máximo de transparência e de respeito ao outro.

## 5. AS ISENÇÕES FISCAIS NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como fora delimitado na introdução deste trabalho, pretendemos analisar o impacto que as isenções fiscais concedidas pelos governos do estado do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2018, tiveram na notória e grave crise fiscal pela qual passa o estado. Aqui, mais uma vez, chama-se atenção para o fato de que nossa análise não se deterá exatamente na polêmica a respeito do maior ou menor impacto destas concessões no quadro da crise; mas no modo como o estado abriu e abre mão de receita sem respeitar os princípios basilares do Direito Financeiro, bem como sem a menor participação e controle por parte dos cidadãos.

Já fora dito que a utilização deste instrumento jurídico tem como objetivo efeitos extrafiscais, ou seja, efeitos sociais, econômicos, políticos etc. A priori, é algo de que dispõe o governante para fomentar atividades econômicas, a fim de ajudá-las em seu crescimento, restando incrementada a geração de postos de trabalho e a consequente geração de renda da população.

Isto só é possível se o governante leva em consideração os mecanismos de compensação desta *renúncia de receita*, levada a efeito através das isenções fiscais. Não

só é o mandamento contido no art. 14, *caput*, da LRF, bem como “(...) corolário da cultura constitucional é a *cultura orçamentária*, intimamente vinculada à administrativa” (TORRES, 2008). Com as chamadas “revoluções liberais” no Ocidente emerge o Estado Fiscal, onde o gasto do dinheiro público, e não só a arrecadação, torna-se assunto de todos os cidadãos.

Isto porque os princípios do planejamento (ou da programação), do equilíbrio e o da transparência, além de serem “tidos como princípios norteadores da LRF” (SIQUEIRA, 2016), ousamos dizer, estão intimamente ligados à noção de *cidadão*. Na lição de Ricardo Lobo Torres:

“A cidadania em sua expressão moderna tem, entre os seus desdobramentos, a de ser *cidadania fiscal*. O dever/direito de pagar impostos se coloca no vértice da multiplicidade de enfoques que a ideia de cidadania exhibe. Cidadão e contribuinte são conceitos coextensivos desde o início do liberalismo.”<sup>29</sup>

Mesmo que não entremos no mérito da quantificação do quanto a utilização das isenções fiscais colaborou para o caos financeiro fluminense, certo é que a forma pouco transparente como foram concedidas abre margem para a desconfiança quanto ao respeito aos ditames constitucionais e legais, e quanto ao resultado efetivo destas isenções para a melhoria da economia fluminense.

No mundo, as concessões das chamadas isenções fiscais também causam polêmica. A discussão nos outros países também gira em torno do verdadeiro benefício que traz à sociedade abrir mão da arrecadação de receita pública em nome do fomento a determinada atividade econômica.

---

<sup>29</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Vol V – *O Orçamento na Constituição*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 235.

Um dos mais recentes casos envolve a briga entre este país e o Canadá para sediarem o novo escritório da Amazon: para gozar de tal privilégio, a empresa mundialmente conhecida prometera investir US\$ 5 bilhões e gerar, ao menos, 50 mil empregos na cidade sede.

No estado do Rio de Janeiro, nosso exemplo parte da instalação de uma fábrica da Procter & Gamble na cidade de Seropédica, em 2016. Para tanto, investiu a quantia de R\$ 280 milhões e gerou 200 empregos. A empresa é beneficiária de tratamento tributário diferenciado, conforme o Decreto nº 41.483 de 2008.

De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, é possível atestar que deixou de ser pago pelas empresas do Grupo P&G, nos exercícios de 2009 a 2013, em virtude de isenções fiscais, um montante de ICMS da ordem de R\$ 1.271.309.592,23 (um bilhão, duzentos e setenta e um milhões, trezentos e nove mil, quinhentos e noventa e dois reais e vinte e três centavos) , de acordo com dados extraídos do próprio sistema estadual de registro da utilização de benefícios fiscais , o DUB-ICMS.

Certo é que não podemos comparar as operações da Amazon nos Estados Unidos da América, mais poderosa economia do planeta, com as operações da Procter & Gamble na cidade de Seropédica, sem correr o risco de incorrerem em certa injustiça comparativa. Mas uma coisa é certa. O exemplo acima elencado joga luz sob alguns aspectos da utilização deste instrumento legal, tanto nos Estados Unidos, quanto no Brasil.

Inicialmente, destaca-se que a renúncia de receita relativa ao ICMS tem impacto nas finanças de todos os municípios fluminenses, haja visto que, por determinação constitucional, 25% do montante arrecadado deve ser transferido aos municípios. Ainda, como destaca Karine de Souza Vargas em seu trabalho de mestrado, mesmo diante de queda do consumo por parte das famílias brasileiras, ainda assim a P&G resolveu



“apostar” no mercado interno instalando a mencionada fábrica no município de Seropédica.<sup>30</sup>

O exemplo não se esgota somente com a mencionada empresa. São inúmeros os exemplos de isenções fiscais concedidas às mais variadas empresas – muitas das vezes, grandes doadoras de campanhas para o cargo de chefe do executivo estadual, que, por coincidência, irá conceder as isenções às empresas, muitas das vezes, ao arrepio da Constituição, através de decretos – que jamais demonstraram de forma inequívoca à população do estado as contrapartidas, os benefícios que, de fato, trouxeram para a economia. Se torna muito difícil acreditar que as contrapartidas, quando apresentadas, foram de fato apresentadas.

Mais um dos tantos exemplos notórios do descompromisso com o interesse público vem das isenções concedidas à Ambev – cerca de R\$ 650 milhões – para a instalação de uma fábrica na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro<sup>31</sup>. Segundo a notícia, a justificativa do governo para as isenções fiscais a serem concedidas à empresa se baseiam na criação de “200 empregos diretos e indiretos”, número bastante diverso dos 50 mil empregos que seriam gerados pela Amazon em uma cidade estadunidense.

Mais uma vez, chamamos atenção para a possível “injustiça” que possa estar cometendo ao compararmos a realidade econômica dos Estados Unidos e do Brasil. Mas, diante do caos financeiro em que foi jogado o estado do Rio de Janeiro, esta justificativa não só parece absurda, como parece carecedora de qualquer sentimento de vergonha por parte de quem a propôs.

---

30 VARGAS, Karine de Souza. *O impacto da crise fiscal no desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro*. 2017, 123 f. Dissertação de mestrado – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017, p. 89.

31 SOROSINI, Marcela. **Governo do Rio abriu mão de R\$ 8,8 bilhões em isenções em 2016**. Extra, rio de Janeiro, 07 Abr. 2017. Disponível em < <https://extra.globo.com/noticias/economia/governo-do-rio-abriu-mao-de-88-bilhoes-em-isencoes-em-2016-21175389.html> > Acesso em 29 Jun. 2018.

Certo é que não é costume da população brasileira a cobrança pelos resultados prometidos quando da apresentação dos programas eleitorais nas campanhas. Certamente não seria na hora de acompanhar a elaboração, votação e liquidação das peças orçamentárias. Também nos parece que seja muito difícil acompanhar determinados detalhes técnicos por parte daqueles que não possuam qualquer conhecimento nas áreas do Direito Financeiro, do Direito Tributário e da Contabilidade. Como aponta Regis Fernandes de Oliveira:

“A publicidade é requisito de eficácia e de moralidade dos atos administrativos. Através deles transparece o comportamento da Administração Pública, especialmente, no tocante ao aspecto financeiro. Já não mais se admite qualquer ato que possa burlar comandos normativos ou servir de impedimento a que qualquer pessoa tenha acesso à conduta do agente público. Este não só tem que ser honesto, mas tem o dever de mostrar-se como tal. A publicidade assegura a possibilidade de controle.”<sup>32</sup>

Apesar do tom bastante utópico, a verdade é que não se pode conceber uma sociedade democrática sem a participação do cidadão em assunto tão importante quanto o do controle dos gastos públicos. Não se pode achar que os órgãos de controle, muitas das vezes apinhados de apaniguados dos péssimos administradores públicos, façam o papel de fiscalizar o que deveria ser o bem gastar dos dinheiros públicos.

Infelizmente, o quadro que se desenhou ao longo dos últimos anos no estado do Rio parece muito com o que desenhou Regis Fernandes de Oliveira:

“Todas as formas de renúncia de receita levam a odiosas situações, normalmente em prejuízo do erário. Objetivam, evidentemente, melhorias nas condições locais. No entanto, as medidas são feitas de forma arbitrária e sem qualquer fundamento legal. Basta, a elas, o cunho político irresponsável.

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Op. Cit. pp. 84.

Agora, a lei corta quaisquer tentativas de benefício indevido, em detrimento da União ou do Estado que, ao final, irá suportar a renúncia mediante repasse de seus recursos.”<sup>33</sup>

E também infelizmente, parece que o quadro de isenções fiscais não dá sinais de mudanças. Certo que, durante o ápice da crise no estado, a vigilância por parte da imprensa foi muito grande e freou certo ímpeto de irresponsabilidade que acompanha o atual governo do estado. Mas, passado o pior, pouco se fala sobre a gestão fiscal desarrazoada que ainda dilapida o orçamento público estadual. Também não é diferente o quadro em diversos entes da Federação, e nem mesmo na União Federal.

## **7. RECTE REMPUBLICAM GERERE: UM PAÍS FICTÍCIO**

Filho de um encontro violento entre uma mãe forte, morena, herdeira de complexos sistemas políticos, dentre eles o “compadrio” (RIBEIRO, 1995) (a quem a história oficial preferiu retratar como uma débil criatura entregue ao sensualismo desenfreado, carente de qualquer tipo de desenvolvimento intelectual, dentre eles, a ausência de escrita - a ausência de escrita é um pecado no hemisfério Norte do globo LÉVI-STRAUSS, 1996) - e de um pai mui branco, um tanto quanto bruto e temente ao rei, a lei e ao seu Deus único e trio ao mesmo tempo (três é um número místico para sua gente: o pai, o filho e o espírito santo formam um só Deus; fé, lei e rei formam uma Nação, dentre outras coisas), o pequeno país Recte Rempublicam Gerere sempre se quedou paralisado frente ao grande desafio de seguir as tradições dos antepassados de sua mãe ou dos de seu pai, podendo tal conflito sentimental poder ser resumido da seguinte forma: devo seguir as tradições dos povos que geraram minha mãe - tidos como bárbaros, irracionais e muito pouco chiques - ou os ensinamentos dos povos que geraram meu pai - herdeiros da produção científica racional, ávidos pelo progresso e acúmulo de riquezas as custas do espólio de todo o resto da humanidade?

---

33 OLIVEIRA, Op. Cit. pp. 41.

Certo é que o pequeno e jovem Recte Rempublicam Gerere (sempre jovem, dado que os países parecem que nunca morrem, e quem veio depois jamais será mais velho que os que antes vieram na história linear, há muito contada para as crianças de todos os lugares) teve de seguir o seu caminho. Assim que a história de sua mãe lhe foi escamoteada, numa tentativa de eliminá-la física, psíquica e moralmente, não houve alternativa a não ser seguir (ou achar que estava seguindo) a história de seu pai. Rapidamente, com a visita de figuras ilustres das terras de seu pai, teve o pequeno Recte<sup>34</sup> de criar estruturas tais como bancos, museus, estrutura administrativa burocrática, faculdades, Corte, moda. Ali o jovem viu a oportunidade de se igualar aos velhos meios-irmãos europeus, a quem ele devia seguir o exemplo, se quisesse chegar a algum lugar.

Muito tempo se passou, e o pequeno e jovem Recte cresceu, sempre se espelhando nos exemplos do Velho Continente. Entretanto, algo da tradição de sua mãe insistia em sobreviver ao extermínio cruel. É que ele não conseguia ser frio como os alemães, nem garboso como os franceses, nem cruel como os anglicanos. Tudo que ele importava, logo era transformado em outra coisa quando aqui chegava. Não foi diferente com as leis, nem com as instituições que deveriam zelar por sua correta aplicação.

Não se está aqui a dizer que as tradições da família de sua mãe eram ruins, moralmente degradadas e inferiores às tradições da casa de seu pai. Mas a transmutação, a incessante vontade de tudo de lá imitar, como se não houvesse aqui outra realidade, com suas próprias idiossincrasias (palavra difícil de origem grega que significa nada mais que “temperamento particular”), conferia ao já adulto Recte uma certa inaptidão para lidar com a própria vida, sem saber ao certo o que fazer e no que acreditar, quase que sempre mentindo para si mesmo quando tentava ser racional e correto seguidor de leis por fora, e por dentro pensava "vou dar um jeitinho para burlar isso”.

---

<sup>34</sup>A partir daqui chamaremos o nosso pequeno país apenas de “Recte”. É um apelido, prática costumeira do mui caloroso povo que habita este aprazível território.

Ocorre que o tempo não para, e muitas outras coisas aconteceram. Filho de um estupro, toda a história de Recte foi marcada pela violência<sup>35</sup>. Parecia até que nada em sua vida poderia ocorrer sem muito derramamento de sangue e silenciamento. Mas para poupar ao leitor amargas imagens, pularemos até o ano de 1988, quando o sempre jovem país resolve dar um basta a tantas cenas de horror e caos, e, de forma peculiarmente democrática, promulga uma carta. Não era uma simples carta, era a “Magna Carta”(“carta maior” em latim), dada a espriar a eficácia de suas normas para todo o ordenamento jurídico pátrio.

Anteriores a essa Carta Maior, mas nela definidas e confirmadas enquanto pilares de um regime democrático, falaremos de duas instituições criadas por Recte, destinadas não só a mimetizar os exemplos de seus irmãos mais velhos do outro lado do oceano, como já dissemos acima, mas também aptos a resguardar o que se chamava “interesse público”. Falaremos delas, não exatamente por serem as melhores, mas por serem duas das mais importantes na história de vida deste país. Uma delas criada fora para representar a chamada “Fazenda Pública” em juízo; a outra, para representar o povo nas ações criminais ena defesa do interesse público.

As instituições, democráticas ou não, são formadas e ocupadas por seres humanos. Isto, por si só, não é triste nem alegre, apenas nos informa que as paixões e limites próprios do ser humano lá estarão presentes. E não só isso. Lá estarão a história, os costumes, os valores, enfim, tudo o que forma e conforma um povo e, conseqüentemente, informa o indivíduo que a ele pertence. Não somos deterministas sociais, mas também não nos furtamos a reconhecer o papel que o todo exerce sobre o indivíduo.

---

<sup>35</sup>Falaremos mais adiante sobre determinismo social, mas cumpre esclarecer que os eventos deixam marcas nos indivíduos. As marcas que a violência sofrida por uma mãe pode passar para seus filhos é tarefa da Psicologia, a quem rendemos homenagens, mas não abordaremos por nos faltar formação adequada, tempo e espaço.

Ocorre que as instituições, ou melhor, os órgãos públicos aqui citados, eram os responsáveis por fiscalizar os atos praticados pelos ocupantes da estrutura chamada Administração Pública, que, na definição da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.”<sup>36</sup>

Algo na formação do jovem Recte o impossibilitava de distinguir o interesse público do interesse privado, algo que o historiador Sérgio Buarque de Hollanda, tomando emprestado de Max Weber, chamou de “patrimonialismo”. Nas suas palavras:

“Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privados e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário 'patrimonial' do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.”<sup>37</sup>

Não era de se esperar, portanto, que o jovem país usasse a tributação para promover qualquer benefício que fosse ao grosso da população; aquela mesma população retratada no quadro de Pedro Américo - aquele sobre o grito de independência dado pelo herdeiro da Coroa Portuguesa – como a população à margem,

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 127.

<sup>37</sup> HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 145.

que apenas observa os acontecimentos estapafúrdios de sua elite, apenas se perguntando, como disse o historiador, “não terei a vida toda de carregar a albarda?”<sup>38</sup>.

Muito pelo contrário. Não só na arrecadação, como na “malversação” do produto arrecadado, o descaso com o coletivo se mostrava patente. O apazível país tropical abria mão da arrecadação em nome da “velha e boa amizade”, do “toma lá, dá cá” dos amigos que financiavam campanhas eleitorais e muitas e boas regalias daqueles que ocupavam cargos em todos os poderes constituídos da Nação.

Como na rapsódia de um dos seus maiores confidentes e “entendedores”, Recte tinha agires e pensares muito díspares entre si – como Macunaíma tinha uma cabeça muito pequena para um corpo muito grande<sup>39</sup>. Para os de fora, dizia que todo exemplo de civilização era muito bem-vindo sim, e que seu sonho era ser como um de seus irmãos mais velhos e famosos, como a Alemanha e a Suécia.

Só que, na hora de colocar em prática os exemplos de austeridade quantos aos gastos eficientes e transparentes, como o herói de nossa gente, exclamava “Ai! Que preguiça!..”, e nada daquilo era feito. E depois até dizia que aqueles povos germânicos eram, na verdade, um tanto quanto chatos e sem cor, que a graça da vida estava no espontâneo e no porvir – como a seleção de futebol do nosso apazível país, sempre apoiada nos milagres de algum menino nascido e criado no “espontaneísmo tropical”, ao Deus-dará de Chico Buarque.

Difícil não tingir a história de nosso país fictício com as cores do pessimismo, tão odiado por ele e seus patrícios. Mas é certo que o passado nos mostra que as dificuldades para quaisquer mudanças são imensas. E as explicações e os modelos

---

<sup>38</sup>*Ibid.*, pp. 161.

<sup>39</sup> ANDRADE, Mário de. **Macunaíma: o herói sem nenhum caráter**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

importados certamente já não dão conta de um país que, em verdade, não é mais jovem. Resta torcer pela superação dos vícios e problemas que custam caríssimo – em todos os sentidos desta palavra – ao povo brasileiro.

## 7. CONCLUSÃO

Certo é que o início da história do Brasil, como uma colônia que visava somente ao fornecimento de riquezas à metrópole, através da exploração de recursos naturais, e da escravização das populações ameríndias e oriundas do continente africano, deixou profundas marcas em nossa sociedade. O modo como funcionam as mais diversas instituições, e até a mentalidade de nosso povo, tudo está permeado por essa herança. Talvez na negação desta herança resida grande parte de nossos problemas “sem solução”, como o exemplo das desigualdades raciais que envergonham nosso país<sup>40</sup>

Entretanto, não podemos mais nos furtar a enfrentarmos nossos problemas com desculpas das mais absurdas, como a de que somos “um jovem país”, ou até mesmo de que ocupamos uma posição periférica em relação aos demais países do mundo. Não é possível que em um país onde a mais famosa de suas universidades públicas – luxo que, diga-se de passagem, simplesmente não caberia a um país onde 22% de sua população vive abaixo da linha da miséria<sup>41</sup>, ou seja, onde o consumo individual de uma pessoa não passa de US\$ 1,90 ao dia – consuma em um ano o assombroso valor de R\$ 5,05

---

40 SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 17.



bilhões<sup>42</sup> e não consiga fornecer respostas aos problemas enfrentados pela população que a sustenta. Também seja a hora de pensar se a resolução dos mais variados problemas enfrentados pelo Brasil passa por estas estruturas, também criadas em contextos muito diversos dos nacionais.

Ao que tudo indica, existe uma grande dificuldade em colocar em prática certas estruturas normativas que trazem consigo ideias de planejamento, principalmente se esse planejamento implicar em grandes lapsos temporais. Claro é que a improvisação, a capacidade de mudar planos diante de novos acontecimentos, em princípio, também pode ser uma característica extremamente positiva. Mas a condução de um país, com o objetivo da construção de uma sociedade mais justa, não pode simplesmente “brotar do nada”.

Também nos parece que há uma grande resistência em se tratar de assuntos sérios na vida pública brasileira. A frivolidade observada por Sérgio Buarque de Holanda quanto à formação intelectual da elite pode ser estendida a todos os setores da sociedade, e a todos os assuntos que envolvam o suprimir do riso que nos parece uma orgulhosa marca nacional.

A confusão entre o público e o privado também foi objeto da primorosa análise de Roberto da Matta:

---

41 CUNHA, Joana; FAGUNDES, Álvaro. **22% dos brasileiros vivem abaixo da linha da pobreza, diz estudo**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1931680-22-dos-brasileiros-vivem-abaixo-da-linha-da-pobreza-diz-estudo.shtml>>. Acesso em 27 jun. 2018.

42 REDAÇÃO. **USP aprova orçamento para 2017 e anuncia novos projetos**. Jornal da USP, São Paulo, 2016. Disponível em <<https://jornal.usp.br/universidade/usp-aprova-orcamento-para-2017-e-anuncia-novos-projetos/>>.

“Deste modo, podemos sugerir que existem situações em que a casa se prolonga na rua e na cidade, de tal modo que o mundo social é centralizado pela metáfora doméstica.”<sup>43</sup>

Como já tratamos anteriormente, essa confusão entre o que é público e o que é privado custou e custa, literalmente, muito caro à população brasileira. Entretanto, não podemos escamotear a realidade de que os administradores públicos são escolhidos entre os cidadãos brasileiros, habilitados a votarem e serem votados, tudo de acordo com a lei.

Certo é que se torna difícil apontar uma só causa para os problemas na gestão das finanças públicas, fenômeno social que é, atravessado por diversos fatores externos e anteriores à confecção das peças orçamentárias, e até mesmo da elaboração da Constituição da República e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas também é certo que se quisermos caminhar na direção de uma sociedade mais justa, igualitária e também quisermos superar os problemas ligados a questões de segurança pública, teremos que nos debruçar sobre o modo como gastamos os recursos carreados durante a atividade arrecadatória.

Não podemos deixar de apontar para uma certa característica apontada por Lima Barreto em sua obra, que é do se acostumar às situações mais absurdas, numa espécie de torpor diante do que qualquer estrangeiro trataria com a maior gravidade:

“Com o tempo, a revolta passou a ser uma festa, um divertimento da cidade...Quando se anunciava um bombardeio, num segundo, o terraço do Passeio Público se enchia. Era como se fosse uma noite de luar (...).”<sup>44</sup>

---

43 DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, pp. 101.

44 BARRETO, Lima. **O triste fim de Policarpo Quaresma**. 1ª ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2013., pp. 199.

A farra quanto ao gasto do dinheiro público desemboca nos mais tristes índices que o nosso país ostenta, como o já mencionado anteriormente, que é o de 22% da população brasileira vivendo abaixo da linha da miséria, o enorme índice de violência por todo o país, da saúde precária, dentre outros exemplos que podem ser indicados à profusão.

Desmistificar a elaboração das leis orçamentárias, exercer o legítimo controle sobre a atividade dos administradores públicos, a fim de que se possa observar se os princípios mais basilares do Direito Financeiro – o do planejamento, o do equilíbrio e o da transparência – estão sendo respeitados. Cabe também nos questionarmos acerca do verdadeiro modelo de sociedade que queremos, e sermos sinceros quanto a isso. Porque, muitas das vezes, nos parece que existe um grande hiato entre o que o Brasil fala de si, e o que o Brasil verdadeiramente é. Sigamos com esperança.

## BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Thiago Guerreiro. **Apontamentos sobre princípio federativo e federalismo fiscal**. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). **Princípios de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O Averso do Tributo**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, pp. 101.

DELEUZE, Gilles. **Espinoza – Filosofia prática**. São Paulo: Escuta, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes Trópicos**. São Paulo: Editora Anhembi Limitada, 1957.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

PIMENTEL, Érico de Carvalho. **Princípios do equilíbrio e da transparência fiscal**. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). **Princípios de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3ª Ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro – A formação e o Sentido do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella. **Direito Financeiro para Concursos**. Niterói: Impetus, 2016.

\_\_\_\_\_. **A frustração do planejamento à custa do sacrifício ao princípio da legalidade orçamentária**. In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (Coord.). **Princípios de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Vol. V – O Orçamento na Constituição**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VARGAS, Karine de Souza. **O impacto da crise fiscal no desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro**. 2017, 123 f. Dissertação de mestrado – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.