



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**UMA ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO DIANTE DAS EXIGÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO

HELDER KIYOSHI KASHIWAKURA

ORIENTADOR: PROF. DR. ANTONIO DE MOURA BORGES

Brasília – DF
Setembro de 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**UMA ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO DIANTE DAS EXIGÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

HELDER KIYOSHI KASHIWAKURA

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Antonio de Moura Borges

Brasília – DF
Setembro de 2012

TERMO DE APROVAÇÃO

HELDER KIYOSHI KASHIWAKURA

**UMA ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO DIANTE DAS EXIGÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

O candidato foi considerado pela banca examinadora.

Orientador:	Prof. Dr. Antonio de Moura Borges Faculdade de Direito da UNB
Membro:	Prof. Dr. Valcir Gassen Faculdade de Direito da UNB
Membro:	Prof. Dr. Marcos Aurélio Pereira Valadão Universidade Católica de Brasília

Brasília, de setembro de 2012.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela minha vida.

À minha família: Minha esposa Luciane e minhas filhas Gabriella e Emanuella, razões do meu viver, pelo amor incondicional, estímulo, apoio, cooperação e compreensão dos momentos de ausência decorrentes desta jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Moura Borges, obrigado pela sua amizade, pelos ensinamentos e por esta imensa colaboração.

Agradeço aos amigos, professores e funcionários da UnB, assim como aos familiares, pelos estímulos recebidos.

Aos meus colegas da Faculdade de Direito, pelo apoio e camaradagem, durante todos esses anos de curso.

Enfim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho e que agora, comigo, compartilham e comemoram desta vitória.

UMA ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO DIANTE DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Autor: HELDER KIYOSHI KASHIWAKURA

Orientador: Prof. Dr. ANTONIO DE MOURA BORGES

RESUMO

Esta monografia de final de curso tem como objetivo analisar os aspectos relacionados à despesa pública diante das exigências constitucionais e legais, correlacionando esses mandamentos com o efeito esperado dos gastos sociais. Para o alcance dos objetivos propostos, este trabalho foi dividido em quatro capítulos: o primeiro, aborda a atuação do Estado, as funções econômicas e os princípios de direito; o segundo, estende o estudo para o orçamento público e a legitimidade do gasto público, abordando as teorias do mínimo existencial e da reserva do possível; no terceiro, é tratado o controle do gasto público; no quarto foram realizadas as análises. Foi possível concluir que o modelo brasileiro de Estado está baseado principalmente no modelo de Estado ineficiente, no qual o combate à pobreza dá ênfase em programas baseados em criação artificial de rendas, como o bolsa família, e não na igualdade de oportunidade e acesso, como investimentos prioritários na educação básica. Constatou-se que as causas da ineficiência do gasto público no Brasil são de diversas ordens: traços históricos como a elevada desigualdade, assim como aspectos institucionais e políticos, dentre os quais, rigidez do gasto, levam ao crescimento e à baixa eficiência do gasto público. Ao agir desta forma, verificamos que o Estado brasileiro não atende ao princípio da dignidade humana, e muito menos à teoria do mínimo existencial. Observa-se que não são atendidos, dentre outros, os princípios da redistribuição de rendas, da igualdade, da liberdade, da solidariedade e da integridade física e moral.

Palavras-chave: Gasto Público, Gasto Social, Estado, Princípios Constitucionais, Dignidade da pessoa Humana, Reserva do Possível, Mínimo Existencial, Controle, Fundamentos do Estado, Direito Financeiro.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABOP	Associação Brasileira de orçamento Público
CF	Constituição Federal
ESAF	Escola de Administração Fazendária
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Fundamental
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPBS	Planning Programming Budgeting System
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

RESUMO	4
INTRODUÇÃO	8
1. A atuação do Estado	12
1.1 Funções Econômicas do Estado	14
1.1.1 Função alocativa	14
1.1.2 Função distributiva	16
1.1.3 Função estabilizadora	17
1.1.4 Do Estado provedor ao Estado regulador	17
1.2 Princípios de direito que condicionam a atuação governamental	19
1.2.1 Princípios constitucionais	19
1.2.2 Princípios gerais do direito financeiro	22
1.2.3 Princípios relacionados à atividade governamental	24
2. O Orçamento Público e a Legitimidade do Gasto Público	38
2.1 O orçamento público	38
2.1.1 Evolução histórica do orçamento público	38
2.1.2 Aspectos conceituais do orçamento público	41
2.1.3 Principais tipos de orçamento	41
2.1.4 O Atual processo orçamentário brasileiro	43
2.2 A legitimidade do gasto público	45
2.2.1 A análise de custo-benefício	46
2.3 Reserva do possível, mínimo existencial e os direitos humanos com relação aos gastos do governo	48
2.3.1 Notas sobre o mínimo existencial	48
2.3.2 Pontos de contato entre o mínimo existencial (<i>status positivus libertatis</i>) e os direitos fundamentais sociais nas sociedades periféricas	52
2.3.3 Limites à teoria da "reserva do possível"	54
2.3.4 A teoria dos custos dos direitos	56
3. O controle do Gasto Público	59
3.1 O controle na administração pública	59
3.1.1 Controle da execução orçamentária	60
3.1.2 O controle no direito orçamentário brasileiro	60
3.2 A auditoria governamental e o papel do Tribunal de Contas da União	63
3.2.1 Novo enfoque para a auditoria governamental e o papel do Tribunal de	64

Contas da União	
3.2.2 O Tribunal de Contas da União e a auditoria operacional	65
4. Análise dos aspectos relacionados à despesa pública e à administração orçamentária no Brasil	67
4.1 Análise quanto ao gasto social do governo	67
4.2 Análise dos aspectos que levam à ineficiência do gasto público no Brasil	79
4.2.1 A redemocratização e a nova constituição	80
4.2.2 A rigidez do gasto	81
4.2.3 Viés eleitoral e de curto prazo dos programas sociais e perpetuação de privilégios	82
4.2.4 O Modelo de descentralização fiscal	84
4.2.5 A Fragilidade das organizações e instituições de <i>enforcement</i> da restrição orçamentária e de controle, coordenação e planejamento da gestão pública	84
4.3 Análise dos principais aspectos relacionados à administração orçamentária no Brasil	86
4.3.1 O planejamento no Brasil	86
4.3.2 Análise do processo orçamentário brasileiro	88
4.3.3 A prática de elaboração do orçamento no Brasil	89
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

Introdução

O Estado moderno caracteriza-se por crescente volume e diversificação das atividades, que podem e devem contribuir para a elevação do padrão de vida, que conseqüentemente se traduzirá em ampliação da liberdade humana.

A igualdade de oportunidades é a meta por excelência da democracia. De pouco adianta uma forma democrática de governo sem essa última meta, que só pode considerar como tal, na medida em que procura eliminar desigualdades de oportunidades, que sempre impediram, para a grande maioria dos homens, uma vida livre e próspera.

Um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidades para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social.

Os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da república: *construção de uma sociedade justa*. É por meio do orçamento público que o Estado se utiliza de um dos principais instrumentos para o planejamento e o controle da utilização dos recursos públicos. Na medida em que os programas governamentais sejam bem utilizados atenderão cada vez melhor ao interesse da população.

Na era do Estado Fiscal, a qual vivemos na era atual, o tributo é a receita derivada que dá sustentação à existência do Estado, daí crescer a importância e a correta aplicação dos princípios que norteiam o gasto público. Gastar de forma justa os valores arrecadados mediante a tributação, é gastar de forma a atender aos princípios de direito financeiro, segundo conceitos de justiça e legitimidade, enfim, atender os anseios da sociedade, porque é importante frisar que o tributo é um direito da sociedade e não do Estado.

Assim, de acordo com as considerações levantadas anteriormente, tomamos como tema do nosso trabalho a análise dos aspectos relacionados à despesa pública diante das exigências constitucionais e legais.

Este trabalho tem por objetivo verificar em que medida a atuação do governo se verifica, tomando-se por base os fundamentos constitucionais e legais, sobretudo os objetivos

da atuação estatal, ou seja, os fundamentos do Estado brasileiro, as funções estatais e o princípio da dignidade da pessoa humana e os demais princípios decorrentes.

Dessa forma, busca-se analisar os principais aspectos relacionados ao gasto público, tomando-se por base os objetivos fundamentais da República, elencados no artigo 3º da Constituição Federal, o princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado brasileiro, correlacionando esses mandamentos com o efeito social do gasto público, verificando se o nosso País realmente realiza os gastos públicos de forma adequada com o que é previsto na CF e demais dispositivos legais que condicionam a Administração Pública.

O objetivo principal será alcançado por meio dos objetivos secundários relacionados a seguir;

1- efetuar uma análise do gasto social do governo, verificando se os gastos governamentais atendem aos requisitos constitucionais: dignidade da pessoa humana, princípios decorrentes e demais princípios constitucionais que condicionam a despesa pública;

2- efetuar uma análise dos aspectos que levam à eficiência ou ineficiência do gasto público no Brasil, uma vez que a redução e maior eficiência do gasto público é uma condição necessária para que o País possa obter mais crescimento econômico, maior renda e menor desigualdade;

3- analisar os principais aspectos relacionados à administração orçamentária no Brasil, de modo a verificar se os mecanismos e instrumentos de ação governamental são utilizados de acordo com o previsto na CF e demais normas legais.

Para alcançar os objetivos propostos, dividimos este trabalho em quatro capítulos: capítulo 1, destinado a mostrar a atuação do Estado, por meio das funções econômicas, que são condicionados pelos princípios de direito que conformam a atuação governamental; no capítulo 2, estendemos os estudos para o orçamento público e a legitimidade do gasto público, abordando, as teorias do mínimo existencial e da reserva do possível, teorias essas intimamente ligadas ao princípio da dignidade humana e aos demais princípios fundamentais relacionados ao gasto público; no capítulo 3, tratamos o controle do gasto público, abordando o controle na administração pública e a auditoria governamental, aspectos que estão relacionados à última fase da despesa pública; no capítulo 4 efetuamos as seguintes análises: 1- análise do gasto social do governo, verificando se os gastos governamentais atendem aos requisitos constitucionais: dignidade da pessoa humana, princípios decorrentes, e demais princípios constitucionais que condicionam a despesa pública; 2- análise dos aspectos que levam à eficiência ou ineficiência do gasto público no Brasil, uma vez que a redução e maior

eficiência do gasto público é uma condição necessária para que o País possa obter mais crescimento econômico, maior renda e menor desigualdade; 3- análise dos principais aspectos relacionados à administração orçamentária no Brasil, de modo a verificar se os mecanismos e instrumentos de ação governamental são utilizados de acordo com o previsto na CF e demais normas legais.

Analisaremos, assim, a questão posta elegendo como base empírica o gasto público do Governo Federal.

a) Situação-problema

Tomando-se por base as funções econômicas do Estado e as exigências constitucionais previstas no artigo 1º, fundamentos da República, e no artigo 3º, objetivos fundamentais da República, pergunta-se: *Será que o Estado brasileiro vem obtendo sucesso quando se fala em políticas de distribuição de renda e combate à desigualdade social?*

Como abordado em estudos e trabalhos realizados, pergunta-se: O Estado brasileiro vem cumprindo de forma satisfatória com um dos fundamentos da República, inscrito no artigo 1º, inciso III, da CF, *a dignidade da pessoa humana?*

b) Delimitação temática

A presente monografia visa a estudar os aspectos relacionados à despesa pública no âmbito da administração pública federal, utilizando-se de conceitos obtidos no Direito Financeiro, nas Finanças Públicas, na Filosofia, na Ciência Política, no Direito Constitucional, na Sociologia etc.

É importante ressaltar que o conceito de autonomia, ainda que didática do direito financeiro, está fragilizado. Segundo Edgar Morin ¹, "a supremacia do conhecimento fragmentado de acordo com as disciplinas impede frequentemente de operar o vínculo entre as partes e a totalidade, e deve ser substituída por um modo de conhecimento capaz de apreender os objetos em seu contexto, sua complexidade, seu conjunto".

É nesta perspectiva empregada por Edgar Morin, que deve-se entender a suposta autonomia do direito financeiro, ou seja, os ramos do direito embora estudados

¹ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. – 2. ed. – São Paulo : Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000. p. 14.

separadamente, não que ser reunidos para uma compreensão total do direito, que deve dialogar com outras ciências para que só assim se possa recompor o todo, o complexo, de modo que a complexidade seja a união entre a unidade e a multiplicidade.

Assim, de acordo com Miguel Reale, podemos também dizer que o direito financeiro é ontologicamente tridimensional, possui uma implicação normativa (*dogmática jurídica*) de fatos econômicos (*sociologia jurídica*) consoante valores (*filosofia jurídica*). Tais elementos ou fatores coexistem numa unidade que é a realidade histórica cultural.²

Desse modo, a presente Monografia não é apenas pertinente à dogmática jurídica. Ao se abordar os aspectos relacionados à despesa pública, não se pode ter como objeto de estudo somente o Direito positivo. Por essa razão, buscamos inspiração em outras disciplinas correlatas ao Direito Financeiro, como as Finanças Públicas, a Economia, a Teoria do Orçamento Público, a Filosofia, a Ciência Política, o Direito Constitucional etc., já que o tema tratado neste trabalho, certamente demanda aspectos e teorias estudadas em outras ciências ou áreas de estudo.

Utilizamos como justificativa para a multidisciplinariedade deste trabalho a própria Teoria do Mínimo Existencial, que é o direito às condições mínimas de existência humana digna, que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas.³ Segundo Lobo Torres, a referida teoria deve se integrar com outras teorias, principalmente com a Teoria da Justiça, a Teoria do Estado de Direito e a Teoria da Argumentação Jurídica, bem como com as diversas disciplinas jurídicas (direito tributário, direito orçamentário, direito previdenciário e direito civil) e não-jurídicas (ciência política, ciência das finanças e economia).⁴

Assim, o caráter multidisciplinar do presente trabalho alinha-se à moderna tendência dos estudos das ciências em geral, caracterizada pela convergência dos campos temáticos, já que a realidade é complexa demais para se repartir em zonas estanques. A presente Monografia alinha-se ao campo do Direito Financeiro, por tratar da despesa pública, que regrado pela Constituição recebe influência de inúmeras disciplinas, não se atendo apenas à dogmática do Direito.

² REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 64-5.

³ TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. pg. 8 e 36.

⁴ *Ibidem*, p. 29.

Capítulo 1 - A atuação do Estado

A discussão a respeito do papel do Estado na economia não é recente. No século XVIII, a visão dominante, particularmente convincente entre os economistas franceses, era de que o governo deveria promover ativamente o comércio e a indústria.⁵

Já Adam Smith⁶ defendia a ideia de que o papel do governo deveria ser limitado, argumentando que a concorrência e a busca pelo lucro levariam os indivíduos a atingir o interesse público. A busca pelo lucro faria os indivíduos a ofertar os produtos demandados pelos outros indivíduos e a mão invisível levaria à produção do desejado e da melhor maneira possível.

Segundo Mendes, considera-se eficiente o governo que consegue cumprir as principais funções que lhe cabem em uma economia capitalista em regime político democrático e, ao mesmo tempo, é capaz de minimizar os problemas e distorções advindos de sua ação.⁷

Segundo Mendes⁸, a literatura⁹ indica que a principal função do setor público é preencher as chamadas “falhas de mercado”, ou seja, oferecer bens e serviços que o mercado privado não consegue ofertar a contento, o que é chamado por Mendes de “seis funções de um governo eficiente”:

- 1) garantia do direito de propriedade e demais direitos e liberdades individuais: sistemas judicial, policial e prisional;
- 2) estabilidade macroeconômica: controle da inflação, crescimento econômico, suavização dos ciclos econômicos, equilíbrio do balanço de pagamentos;
- 3) redução da desigualdade e da pobreza: acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social etc.;
- 4) oferta ou subsídio à produção de bens públicos e de bens geradores de externalidades positivas: inovação tecnológica, universalização da educação, proteção e recuperação ambiental, segurança nacional, estradas etc.;
- 5) regulação de monopólios naturais e defesa da concorrência; e

⁵ STIGLITZ, J. **Economics of the Public Sector**. Third edition. New York: Norton Books, 2000. p. 5.

⁶ COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O orçamento público e a avaliação da eficiência do gasto público no Brasil**. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009. p. 4.

⁷ MENDES, Marcos. Ineficiência do Gasto Público no Brasil. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília: IPEA, 2007. p. 125.

⁸ Ibidem, p. 125-6.

⁹ Ver ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C.. Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia. In: MENDES, M. (Org.). **Gasto Público Eficiente**. Editora Topbooks, 2006.

6) solução de problemas de informação imperfeita: disponibilidade de informações sobre risco de crédito, financiamento educacional, regulação de planos de saúde e seguros.¹⁰

Segundo Mendes, uma condição necessária para a eficiência de um governo é cumprir essas seis funções de maneira satisfatória. Deve se observar, contudo, que ao assumir a função de corrigir as “falhas de mercado”, o setor público incorre em “falhas de governo”. O autor cita quatro tipos de falhas de governo. Em primeiro lugar, o setor público tem menos incentivos que o privado para minimizar custos e buscar maior qualidade. Em segundo lugar, os políticos e burocratas que operam a máquina estatal podem utilizar o poder de que dispõem para extrair rendas em favor próprio ou de grupos sociais. Isso aumenta o custo e reduz a qualidade dos serviços públicos.¹¹

Em terceiro lugar, o processo político de decisão coletiva sobre as ações do Estado pode resultar em despesas públicas elevadas, exigindo alta tributação e endividamento públicos, provocando um *crowding-out*¹² do investimento privado, comprometendo o equilíbrio de preços e o crescimento econômico. Em quarto lugar, as ações públicas dependem de leis que determinam a sua execução. Devido ao fato de a aprovação de leis ser um processo lento, o setor público tende a ser menos ágil que o privado nas correções de rumos e ajustes de metas, bem como estar sujeito à perpetuação de privilégios inscritos em lei.¹³

Para Mendes¹⁴, um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também *oferecendo igualdade de oportunidade* para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social. Em contraposição, um Estado pouco eficiente é aquele no qual prolifera a criação artificial de rendas (reservas de mercado, perpetuação de monopólios, alocações compulsórias de recursos públicos, uso dos meios do Estado em favor

¹⁰ MENDES, Ineficiência do Gasto Público no Brasil, p. 125-6.

¹¹ Ibid., p. 126.

¹² A queda do investimento causada pela política fiscal expansionista. Quando o governo neutraliza uma recessão com um aumento da despesa ou redução de impostos (ambos resultando em um aumento do déficit federal) as taxas de juros tendem a aumentar. Taxas de juros mais elevadas inibem o investimento empresarial em bens de capital.

¹³ MENDES, Ineficiência do Gasto Público no Brasil, p. 126.

¹⁴ Ibid., p. 126.

da burocracia), não há preocupação com a efetiva redução da desigualdade de renda e oportunidades, nem com a qualidade final do serviço público prestado.

De acordo com North, Wallis e Weingast¹⁵, as sociedades baseadas na igualdade de oportunidade e acesso conseguem consolidar o desenvolvimento econômico, enquanto aquelas baseadas em criação de renda via Estado tendem a ficar para trás.

1.1 Funções econômicas do Estado

Musgrave e Musgrave¹⁶ consideram a economia capitalista moderna um sistema misto, no qual o setor público e o setor privado interagem de maneira integrada. Desse modo, Musgrave¹⁷ propôs uma classificação das funções econômicas do estado, que se tornaram clássicas no gênero. Denominadas as "funções fiscais", sendo consideradas também como as próprias "funções do orçamento", principal instrumento de ação estatal na economia.

São três as funções econômicas do Estado:

- A função alocativa, que se estabelece através da política orçamentária do governo e que tem *o objetivo de assegurar, de forma eficiente, o fornecimento de bens públicos à sociedade*, em resumo, promover ajustamentos na alocação de recursos;
- A função distributiva, que se ocupa do complexo *problema da distribuição de renda e da riqueza econômica*, promovendo ajustamentos na distribuição de renda; e
- A função estabilizadora, que responsabiliza a política de governo *a alcançar e manter um elevado nível de emprego, uma certa estabilidade dos preços, o equilíbrio do balanço de pagamentos e uma taxa aceitável de crescimento econômico*, ou seja, manter a estabilidade econômica.

1.1.1 Função alocativa

A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado). Duas situações bem exemplificativas neste caso são: os investimentos na infraestrutura

¹⁵ NORTH, Douglass Cecil; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. New York: Cambridge University Press, 2009. 308 p.

¹⁶ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

¹⁷ MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios¹⁸.

a) Os investimentos na infraestrutura econômica - transporte, energia, comunicações, armazenamento etc. - são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

b) Na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar os autores trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

O bem privado é oferecido através dos mecanismos próprios do sistema de mercado. Há uma troca entre vendedor e comprador e uma transferência da propriedade do bem. O não-pagamento por parte do comprador impede a operação e, logicamente, o benefício. A operação toda é, portanto, eficiente.

No caso do bem público, o sistema de mercado não teria a mesma eficiência. Os benefícios geralmente não podem ser individualizados nem recusados pelos consumidores. Não há rivalidade no consumo de iluminação pública, por exemplo, e como tal não há como excluir o consumidor pelo não pagamento. Aqui, o processo político substitui o sistema de mercado. Ao eleger seus representantes (legisladores e administradores) o eleitor-consumidor aprova determinada plataforma (programa de trabalho) para cujo financiamento irá contribuir através dos tributos. Em função de regra constitucional básica, o programa de bens públicos aprovado pela maioria será coberto também com as contribuições tributárias das minorias.

Há situações em que o Estado utiliza recursos orçamentários na provisão de bens com todas as características de bens privados. É o caso dos bens mistos, onde a educação é um bom exemplo: ela é um bem privado que pode ser comercializado, podendo seus benefícios serem individualizados. Mas ela é também um bem público, já que o nível cultural da comunidade cresce quando seus membros se educam. O envolvimento do Estado na educação certamente tem outras importantes justificativas como, por exemplo, a necessidade de investimento no "capital humano", a educação gratuita no contexto da distribuição de renda etc.

Nota-se, portanto, que a análise sobre quem produz os bens não possibilita nenhuma conclusão relevante: tanto as empresas privadas como as públicas produzem bens

¹⁸ São bens meritórios os bens cuja natureza como bem privado tem menor importância do que sua utilidade social. Justificam-se, assim, as despesas públicas com subsídios ao trigo e ao leite, com programas de merenda escolar, com cupons de alimentação para desempregados etc. (GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 34).

privados e públicos indistintamente. O estudo da alocação de recursos pelo Estado deve utilizar então o conceito de "provisão" de bens e serviços, isto é, não são necessariamente produzidos pelo governo, mas financiados (pagos) pelo orçamento público.

1.1.2 Função distributiva

De acordo com Giacomoni, as doutrinas de bem-estar integradas na análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de "Ideal de Pareto". Segundo ela, há eficiência na economia quando a posição de alguém sofre uma melhoria sem que nenhuma outra tenha sua posição deteriorada. A respeitar-se exclusivamente as regras econômicas, a distribuição da riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão distribuídos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado.¹⁹

Ressaltando que o ótimo de Pareto corresponde a uma distribuição que melhora a situação de todos os envolvidos, parece evidente que raras vezes o formulador de políticas públicas se vê diante de situações dessa natureza: quase sempre há ganhadores e perdedores. Por isso, o *law and economics* – e boa parte da teoria criada em torno do tema das políticas públicas – usa o conceito de eficiência potencial de Pareto, ou critério de Kaldor-Hicks.²⁰

Pelo critério de Kaldor-Hicks, o que importa é que, na briga pela alocação de recursos, os vencedores possam compensar os perdedores (a despeito de que efetivamente não o façam). Uma decisão eficiente no sentido de Kaldor-Hicks deve incrementar o bem-estar dos ganhadores em um montante tal que permita, ainda que em tese, compensar a perda de bem-estar dos prejudicados.

Para Giacomoni, a função pública de promover ajustamentos na distribuição de renda justifica-se, pois, como correção às falhas do mercado. Para tanto, deve-se fugir da idealização de Pareto: a melhoria da posição de certas pessoas é feita às expensas de outras. O problema é fundamentalmente de política e de filosofia, cabendo à sociedade, de acordo com o autor, definir o que considera como níveis justos na distribuição da renda e da riqueza.²¹

Musgrave & Musgrave²² lembram dois problemas que dificultam a aplicação de regras em uma política de distribuição de renda: 1) É difícil ou mesmo impossível comparar

¹⁹ GIACOMONI, Orçamento público, p. 35.

²⁰ KALDOR, 1939; HICKS, 1939. Apud GOLDBERG, Daniel K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: IPEA. **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. Lucia Helena Salgado, Ronaldo Seroa da Motta, editores. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 52.

²¹ GIACOMONI, op. cit., p. 35.

²² MUSGRAVE e MUSGRAVE, op. cit., p. 10.

os diferentes níveis de utilidade, que diversos indivíduos conseguem de suas rendas; 2) A outra dificuldade se relaciona ao fato de que o tamanho da renda disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual é realizada a sua distribuição.

Assim, o orçamento público é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa.

Além do imposto de renda, outro exemplo seria a concessão de subsídios aos bens de consumo popular financiados por impostos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de renda mais alta.

1.1.3 Função estabilizadora

Além dos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico, que configuram o campo de ação da função estabilizadora.

Em qualquer economia, os níveis de emprego e de preços resultam dos níveis da demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores, das famílias, dos capitalistas, enfim de qualquer tipo de comprador. Se a demanda for superior à capacidade nominal da produção, os preços tenderão a subir; se for inferior, haverá desemprego.

Mudanças orçamentárias tanto na receita como na despesa podem ser acionadas pela política de estabilização. Exemplos são as mudanças nas alíquotas tributárias com reflexos na quantidade de recursos disponíveis junto ao setor privado, assim como a implantação de programas de obras públicas que visam parcelas desempregadas de mão-de-obra.

1.1.4 Do Estado provedor ao Estado regulador

Rezende²³ destaca que um dos aspectos mais enfatizados no debate recente sobre a reforma do Estado na América Latina aponta para uma profunda mudança na natureza de suas

²³ REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 30.

atribuições. O Estado por várias décadas absorveu grande parte das responsabilidades pela provisão de bens e serviços, mas em decorrência dos novos desafios impostos pelo avanço da privatização, ganha corpo a proposta de reforçar sua função reguladora.

As transformações ocorridas no final do século XX, nos cenários político e econômico, estão por exigir uma redefinição do papel desempenhado pelo Estado. Houve uma radical alteração do contexto no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento dos países da região, com a ocorrência da globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas públicas, a formação de blocos regionais e a descentralização.

É possível observar importantes desafios na transformação do Estado provedor para um Estado regulador. Segundo Rezende²⁴ é essencial que se modifique a cultura burocrática, estabeleçam novos padrões de gerenciamento das políticas públicas, instituam novas parcerias e controle social. É necessário também que haja maior controle das ações do governo, já que com o advento da privatização cabe ao Estado grande dose de responsabilidade com respeito ao planejamento dos investimentos, a fim de evitar custos sociais indesejáveis, como o agravamento das disparidades regionais.

Os aspectos culturais, históricos, sociais e políticos que evoluem ao longo do tempo se sobrepõem às clássicas funções do Estado. Eles alteram a intensidade e a natureza das demandas da sociedade por maior ou menor intervenção do Estado na vida socioeconômica de um país. A absorção pelo Estado moderno de responsabilidades sociais que historicamente eram atendidas no seio das famílias cresceu em sintonia com a urbanização, a inserção da mulher no mercado de trabalho e a quebra da estrutura familiar.²⁵

Segundo Rezende²⁶, com o avanço do processo de privatização, a retirada do Estado das atividades tipicamente produtivas não acarreta necessariamente uma redução no papel e do tamanho do Estado, mas uma mudança de suas prioridades. A experiência de vários países²⁷ mostra que os ganhos decorrentes do menor intervencionismo estatal na economia teriam sido absorvidos pelas crescentes exigências de sustentação dos programas sociais. A expansão do Estado do Bem-Estar Social foi o motivo principal do contínuo incremento das necessidades financeira do Estado nos países industrializados do Ocidente.

²⁴ REZENDE, op. cit., p. 31.

²⁵ Ibid., p. 34-5.

²⁶ Ibid., p. 35.

²⁷ De acordo com Rezende (2011), foi o que ocorreu com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE).

1.2 Princípios de direito que condicionam a atuação governamental

1.2.1 Princípios constitucionais

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, princípio jurídico é:

(...) mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce deste, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas comparando-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremessível a se arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.²⁸

Antoine Jeammaud²⁹ distingue os princípios gerais do direito daqueles que domina princípios jurídicos que constituem regras jurídicas. Os princípios jurídicos que constituem regras jurídicas não podem ser valorados como verdadeiros ou falsos, mas tão-somente como vigentes e/ou eficazes ou como não vigentes e/ou não eficazes. Pertencem à linguagem do direito. Já os princípios gerais do direito pertencem à linguagem dos juristas. São proposições descritivas (e não normativas), através das quais os juristas referem, de maneira sintética, o conteúdo e as grandes tendências do direito positivo.

Dworkin³⁰ observa que, em determinados casos, sobretudo nos casos difíceis, quando os profissionais do direito arrazoam ou disputam sobre direitos e obrigações legais, fazem uso de pautas (standards) que não funcionam como regras, mas operam de modo diverso, como princípios, diretrizes (policies) ou outra espécie de pauta. Propõe-se, então, a

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. pp. 545-6.

²⁹ *Les principes de la loi Française du Travail*, in *Droit Social*, nº 9-10, set.-out. 1982, p. 618. Apud GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2001. p. 76-7.

³⁰ DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. 5ª Imprensa. Londres, Duckworth, 1987. p. 22.

usar o vocábulo princípio genericamente, para referir, em conjunto, aquelas pautas que não são regras; em outras ocasiões, no entanto – adverte – é mais preciso, distinguindo entre princípios e diretrizes.

O autor chama de *diretrizes* as pautas que estabelecem objetivos a serem alcançados, geralmente referidos a algum aspecto econômico, político ou social (ainda que alguns objetivos sejam negativos, na medida em que definem que determinados aspectos presentes devem ser protegidos contra alterações adversas). Denomina *princípios*, por outro lado, as pautas que devem ser observadas não porque viabilizem ou assegurem a busca de determinadas situações econômicas, políticas ou sociais que sejam tidas como convenientes, mas sim porque a sua observância corresponde a um imperativo de justiça, de honestidade ou de outra dimensão da moral.

Dworkin³¹ afirma, ainda, que algumas vezes uma regra e um princípio desempenham a mesma função e a diferença entre ambos se reduz quase que exclusivamente a uma questão formal.

Para Alexy³², tanto regras como princípios são normas, ambos dizem “o que deve ser”. Portanto, tal distinção diz respeito à distinção de duas espécies de normas. Considera que a principal diferença entre regras e princípios não está relacionada com o aspecto da generalidade. De acordo com esse aspecto, os princípios são normas de grau de generalidade relativamente alto, enquanto as regras são normas com grau de generalidade relativamente baixo.

Para o jurista alemão, a diferença entre esses dois tipos de normas vai mais além. Existe uma diferença de grau entre elas, como foi acima exposto, mas também existe uma diferença qualitativa. Ele diz, em sua obra, que os Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, levando em conta as possibilidades fáticas e jurídicas. Define, assim, os princípios como sendo “mandamentos de otimização”, pois podem ser preenchidos em diferentes graus. Já as regras são normas que são sempre preenchidas ou não preenchidas, devendo fazer exatamente o que ela pede. As regras contêm, portanto, determinadas noções daquilo que é possível no mundo fático e no mundo jurídico. Ou seja, se uma regra é válida, ela deve ser aplicada da maneira que dispõe, exigindo um cumprimento pleno.³³

Desse modo, regras e princípios são normas. A diferença central é que os princípios

³¹ DWORKIN, Taking Rights Seriously, p. 44.

³² ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed. 2009. p. 86-8.

³³ Ibid., p. 90-1.

são normas que exigem um cumprimento na maior medida possível, motivo pelo qual são chamados de mandamentos de otimização e possuem uma grande semelhança com o conceito de valor, principalmente em relação ao sopesamento, enquanto as regras são normas que exigem o cumprimento apenas de uma determinada medida, que, entrando em colisão, se não houver clausula de exceção, deverão ser retiradas do ordenamento jurídico.³⁴

Quanto à tipologia, Canotilho³⁵ classifica os princípios constitucionais em:

a) *Princípios jurídicos fundamentais*: são os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo. Os princípios têm uma função negativa particularmente relevante nos ‘casos limites’ (Estado de Direito e de Não Direito, Estado Democrático e Ditadura). Eles fornecem sempre diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais. Mais do que isso: vinculam o legislador no momento legiferante, de modo a poder dizer-se ser a liberdade de conformação legislativa positiva e negativamente vinculada pelos princípios jurídicos gerais.

b) *Princípios políticos constitucionalmente conformadores*: são os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Nesses princípios se condensam as opções políticas nucleares e se reflete a ideologia inspiradora da constituição. Os princípios políticos constitucionais são o *cerne político de uma constituição política*, situam-se aí, os princípios definidores da forma de Estado. Segundo Canotilho, os princípios políticos constitucionalmente conformadores são princípios *normativos, diretivos e operantes*, que todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, seja em atividades interpretativas ou mesmo em atos inequivocadamente conformadores.

c) *Princípios constitucionais impositivos*: enquadram-se neste caso todos os princípios que, no âmbito da constituição dirigente, impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados. Estes princípios designam-se, muitas vezes, por “preceitos definidores dos fins do Estado”, “princípios diretivos fundamentais”. Como exemplo de

³⁴ ALEXY, Teoria dos Direitos Fundamentais, p. 92-4.

³⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991. p. 200-3.

princípios constitucionais impositivos podem apontar-se o princípio do desenvolvimento nacional. Traçam, sobretudo para o legislador, linhas diretivas da sua atividade política e legislativa.

d) *Princípios-garantia*: visam instituir direta e imediatamente uma *garantia* dos cidadãos. É-lhe atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa. Como exemplo temos o princípio do juiz natural, os princípios de *non bis in idem* e do *in dubio pro reo*. Estes princípios traduzem-se no estabelecimento direto de garantias para os cidadãos e por isso que os autores lhes denominam “princípios em forma de norma jurídica” e consideram o legislador estreitamente vinculado na sua aplicação.

Verificando no texto constitucional os princípios jurídicos positivados, seguindo o critério adotado por Dworkin³⁶, pode se classificá-los da seguinte forma:

- princípios – art. 1º, caput e incisos; art. 4º; art. 5º, caput e incisos; art. 170, caput (parcialmente) e incisos;
- diretrizes – art. 3º; parágrafo único do art. 4º; art. 170, caput (parcialmente).

De outra forma, utilizando o critério classificatório proposto por Canotilho³⁷ teremos:

- princípios jurídicos fundamentais – art. 5º, XXXV e LV; art. 37, caput;
- princípios políticos constitucionais conformadores – art. 170 (forma de Estado); art. 1º, caput (estrutura do Estado); art. 1º, V (regime político); arts. 2º e 14 (forma de governo e organização política);
- princípios constitucionais impositivos – art. 3º e art. 170, caput (“assegurar a todos existência digna”);
- princípios garantia – art. 5º, III, VIII e XXXIX.

1.2.2 Princípios gerais do direito financeiro

De acordo com Torres³⁸, os princípios do direito financeiro são os enunciados

³⁶ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2001. p. 87.

³⁷ *Ibid.*, p. 87-8.

³⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 87.

genéricos que informam a criação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas financeiras. Os princípios financeiros aparecem em grande número na Constituição. No art. 145, § 1º e o art. 150, I e III, por exemplo, estão estampados explicitamente os princípios da capacidade contributiva, da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade tributária, enquanto no art. 167 estão proclamados diversos princípios fundamentais do orçamento (universalidade, não-afetação etc.).

Outras vezes, segundo Torres, surgem diretamente no Código Tributário Nacional ou na legislação infraconstitucional (exemplo proibição da analogia) – art. 108, § 1º, do CTN). Podem ainda aparecer de forma implícita no ordenamento jurídico, sem dicção normativa, como acontece com o princípio da proteção da confiança do contribuinte ou da boa fé, sem que por isso perca sua eficácia.

Os princípios gerais do direito financeiro podem ser classificados de diferente maneiras. Há princípios de criação (legalidade, anterioridade, irretroatividade, capacidade contributiva) e de interpretação e complementação do direito (unidade, proibição de analogia etc.). Alguns são princípios tributários (anterioridade, capacidade contributiva etc.). Lobo Torres prefere classificá-los conforme estejam vinculados a uma das ideias básicas do direito – justiça e segurança jurídica – ou à própria legitimidade da ordem financeira.³⁹

Quadro 1. Princípios gerais do direito financeiro

Valor	Princípio	Subprincípio	
Justiça	Economicidade		
	Custo/benefício		
	Capacidade contributiva		Progressividade
			Proporcionalidade
			Personalização
			seletividade
	Redistribuição de rendas		
	Desenvolvimento econômico		
	Solidariedade		
	Territorialidade		
	País de destino		
País de fonte			
<i>Non olet</i>			
Equidade	Equidade		

³⁹ TORRES, Curso de direito financeiro e tributário, p. 88.

Segurança jurídica	Proibição de analogia	
	Legalidade	
	Tipicidade tributária	
	Clareza	
	Irretroatividade	
	Anterioridade	
	Anualidade	
	Proteção da confiança do contribuinte	
	Irrevisibilidade do lançamento	
	Publicidade	
	Unidade do orçamento	
	Universalidade do orçamento	
	Exclusividade orçamentária	
	Não-afetação da receita	
	Especialidade do orçamento	
Destinação pública do tributo		
Legitimidade	Equilíbrio orçamentário	
	Igualdade	
	Devido processo legal	
	Transparência fiscal	
	Responsabilidade fiscal	
	Ponderação	
	Razoabilidade	

Fonte: Baseado em TORRES, , p. 88.

1.2.3 Princípios relacionados à atividade governamental

Nesta parte, abordamos alguns dos princípios julgados mais importantes para o presente trabalho, não sendo pretensão esgotar o assunto, tendo em vista a complexidade e de serem em grande número (como os relacionados no Quadro 1). Os princípios estudados podem ser aqueles classificados como de direito financeiro, como aqueles que, embora não o sendo, se relacionem com a atividade governamental, por exemplo, o da dignidade da pessoa humana, o da liberdade, o da redistribuição de rendas e o da solidariedade.

a) Princípio da dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana se constitui como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo classificada pelos vários autores⁴⁰ como um princípio

⁴⁰ Dentre os autores pode-se citar:

- MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência.** 5º ed. São Paulo: Atlas, 2005;

constitucional fundamental.

Visualizando o texto constitucional, Eros Grau⁴¹, seguindo a classificação proposta por Dworkin, verifica que a dignidade da pessoa humana comparece no art. 1º, III, como princípio e, no art. 170, caput, como diretriz (“assegurar a todos existência digna”):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana; (grifos nossos)

Segundo Nogueira⁴², a dignidade da pessoa humana é conceito jurídico fundamental para o ordenamento brasileiro. O conceito supremo ou fundamental de cada sistema científico funciona logicamente como um pressuposto do conhecimento. Segundo o autor, no direito, é o conceito fundamental que delimita dentro do campo do social a dignidade da pessoa humana como pressuposto da ciência jurídica. Neste sentido, o conceito fundamental da dignidade da pessoa humana tem a função lógica de um a priori.

A dignidade da pessoa humana muito embora positivada no texto constitucional, o que à primeira vista parece contrariar o que foi dito anteriormente (conceito jurídico supremo ou fundamental para o ordenamento brasileiro, ou seja, funciona logicamente como um pressuposto do conhecimento), sobretudo no que concerne ao a priori do conceito fundamental, é conceito fundamental que antecede ao próprio texto constitucional, é um a priori lógico que condiciona toda experiência hermenêutica interpretativa do art. 1º, III, da Carta Magna. Segundo Locke, o direito surge no espaço aberto da liberdade, à liberdade se limita em nome da dignidade da pessoa humana. Nasce assim, o Estado, que se fundamenta na defesa deste valor fundamental, e só se legitima se diuturnamente estiver comprometido

- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2001;

- SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da Dignidade**. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009;

- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997;

- MORAES, Maria Celina Bodin de. **O Conceito de Dignidade Humana**: Substrato Axiológico e Conteúdo Normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003;

- NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Tributo, gasto público e desigualdade social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4903>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

⁴¹ GRAU, 2001, p. 87.

⁴² NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Dignidade da Pessoa Humana: Conceito Fundamental da Ciência Jurídica. **Lex Humana**. Petrópolis, nº 1, 2009, p. 18. Disponível em: <http://www.ucp.br/html/joomlaBR/lexhumana/lex0101_a2.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2012. p. 20.

com este valor supremo: a dignidade da pessoa humana.⁴³

Humberto Ávila⁴⁴, crítico da classificação proposta por Dworkin, propõe uma sistematização, que além das regras e princípios, cria uma terceira categoria de normas, os chamados postulados normativos, que se caracterizam por serem normas de segundo grau que estruturam a aplicação de outras normas. O autor cita como exemplo de postulados normativos o da proporcionalidade e o da razoabilidade, chamados de princípios pela doutrina tradicional.

Para Nogueira, a natureza jurídica do conceito fundamental – dignidade da pessoa humana, insculpida no art. 1º, III, da Constituição Federal – é a de um postulado normativo, muito embora tal conceito esteja inserido no título I, Dos Princípios Fundamentais. O postulado normativo da dignidade da pessoa humana se diferencia das regras e princípios quanto ao nível e função. Enquanto os princípios e as regras são os objetos da aplicação, o postulado normativo da dignidade da pessoa humana estabelece os critérios de aplicação dos princípios e das regras. Enquanto os princípios e as regras servem de comandos para determinar condutas obrigatórias, permitidas e proibidas, ou condutas cuja adoção seja necessária para atingir fins, o postulado normativo da dignidade da pessoa humana serve como parâmetro para a realização de outras normas.⁴⁵

Segundo Sarlet⁴⁶, onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, não passando a pessoa de mero objeto de arbítrio e injustiças.

Com vistas a concretizar a dignidade da pessoa humana na perspectiva jurídico-constitucional, a Professora Maria Celina de Moraes, propõe que da dignidade decorram quatro princípios jurídicos fundamentais concretizadores, que são o da *igualdade*, o da *liberdade*, o da *integridade física e moral* e o da *solidariedade*, todos vinculados a uma gama de direitos fundamentais, presentes nas constituições dos Estados Democráticos modernos.⁴⁷

⁴³ NOGUEIRA, Dignidade da Pessoa Humana, p. 21.

⁴⁴ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 142 e ss.

⁴⁵ NOGUEIRA, Dignidade da Pessoa Humana, p. 24.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da Dignidade**. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 34-5.

⁴⁷ MORAES, Maria Celina Bodin de. **O Conceito de Dignidade Humana**: Substrato Axiológico e Conteúdo

Ingo Sarlet afirma que a dignidade evidentemente não existe apenas onde é reconhecida pelo Direito e na medida que este a reconhece, já que constitui dado prévio, no sentido de preexistente e anterior a toda experiência especulativa.⁴⁸

O conceito jurídico dignidade da pessoa humana, (que acima de tudo é um conceito inaugurador de sentido), é o conceito fundamental da ciência jurídica. Na ordem do conhecimento jurídico é o conceito supremo. Não é possível, logicamente, remontar a um conceito mais alto no domínio do jurídico. Por ser o conceito supremo não está coordenado a outros, nem é derivado de outros. Por seu posto lógico, é o vértice da pirâmide jurídica conceitual. Sua amplitude de validez e legitimidade cobre todo o campo dos objetos jurídicos.⁴⁹

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é pressuposto basilar do Estado Democrático de Direito, é por conta dele que se visa, cada vez mais, assegurar os Direitos Fundamentais. O Direito Tributário e o Direito Financeiro há muito, de acordo com Felismino e Ciríaco, precisam de reformas. Seus princípios, que visam melhor amparar o contribuinte cidadão, muitas vezes não recebem a devida interpretação, o que acaba por prejudicar a parte hipossuficiente da relação Estado-cidadão.⁵⁰

De acordo com Sarlet⁵¹, tem-se por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha afirma que,

Dignidade é o pressuposto da ideia de justiça humana, porque ela é que dita a condição superior do homem como ser de razão e sentimento. Por isso é que a dignidade humana independe de merecimento pessoal ou social. Não se há de ser

Normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 117.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 42.

⁴⁹ NOGUEIRA, Dignidade da Pessoa Humana, p. 22.

⁵⁰ FELISMINO, Lara M.; CIRÍACO, Patrícia K. de Deus. **Uma nova abordagem da norma tributária à luz da constitucionalização dos direitos e garantias fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3197, 2 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21414>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

⁵¹ SARLET, As dimensões da dignidade da pessoa humana, p. 37.

mister ter de fazer por merecê-la, pois ela é inerente à vida e, nessa contingência, é um direito pré-estatal.

O sistema normativo de direito não constitui, pois, por óbvio, a dignidade da pessoa humana. O que ele pode é tão-somente reconhecê-la como dado essencial da construção jurídico-normativa, princípio do ordenamento e matriz de toda organização social, protegendo o homem e criando garantias institucionais postas à disposição das pessoas a fim de que elas possam garantir a sua eficácia e o respeito à sua estatuição. A dignidade é mais um dado jurídico que uma construção acabada no direito, porque firma e se afirma no sentimento de justiça que domina o pensamento e a busca de cada povo em sua busca de realizar as suas vocações e necessidades.⁵²

b) Princípio da igualdade

Em termos de dignidade, este princípio isonômico consubstancia a vedação a toda e qualquer forma de discriminação arbitrária e fundada nas qualidades pessoais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assevera:

Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (grifo nosso)
(...)

Pode se afirmar que o Princípio da Igualdade está inserido no contexto dos objetivos fundamentais da República, preconizados no art. 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II- garantir o desenvolvimento nacional;

III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifo nosso)

De acordo com Alexandre de Moraes, os poderes públicos devem buscar os meios e

⁵² ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. **Revista Interesse Público**. São Paulo. Ano 1. n° 4, outubro/dezembro de 1999. p. 26. Apud NOGUEIRA, 2009, p. 18.

instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da república: *construção de uma sociedade justa*. Para adoção desse preceito deve existir uma política legislativa e administrativa que não pode contentar-se com a pura igualdade legal, adotando normas especiais tendentes a corrigir os efeitos díspares ocasionados pelo tratamento igual dos desiguais.⁵³

A igualdade social é praticamente aceita hoje pelo princípio de isonomia, universalmente inscrito em quase todas as Constituições de nossa era.

Para Paupério, liberdade sem igualdade é coisa absolutamente inócua. A igualdade não é mais do que uma forma de liberdade, já que não é mais do que uma própria condição. Segundo o autor, a igualdade de oportunidades é a meta por excelência da democracia. De pouco adianta uma forma democrática de governo sem essa última meta, que só pode considerar como tal, na medida em que procura eliminar desigualdades de oportunidades, que sempre impediram, para a maioria dos homens, uma vida livre e próspera.⁵⁴

O sistema de valores inerentes a um governo democrático está centrado na liberdade e na igualdade, como um verdadeiro binômio, uma vez que se apresentam como valores complementares, ainda que exista uma tensão entre esses dois princípios, como demonstra Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A realização da Democracia importa na efetivação dos dois valores fundamentais: Liberdade e Igualdade. Ambos esses valores, porém, ao mesmo tempo que se atraem, se repelem. Não pode haver liberdade para todos sem igualdade para todos.

(...)

Mas, como os homens não são igualmente dotados de engenho e indústria, a liberdade tende a sufocar a igualdade de direitos, criando a diversidade de condições. E toda tentativa de estabelecer a igualdade de condição repercute em cerceamento da liberdade.

Esse é o drama em que se debate a filosofia democrática, da Revolução Francesa a nossos dias.

(...)

Igualmente, Democracia nomeia uma forma de governo que procura realizar na vida social um governo respeitoso da liberdade e igualdade. Busca fixar alguns princípios que ensejem o governo pelo povo, assegurando, ao máximo e para todos, a liberdade e a igualdade.⁵⁵

⁵³ MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência.** 5º ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 65.

⁵⁴ PAUPÉRIO, Artur Machado. **Teoria democrática do poder.** 1. ed. Rio de Janeiro: Pallas, 1976. p. 45-6.

⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível.** 2º Ed. São Paulo: Saraiva, 1974. p. 03-04.

Segundo Maria Celina de Moraes⁵⁶, sobre a igualdade substancial, hoje a questão mais debatida que se coloca em outros termos, isto é, na reivindicação de um "direito à diferença". Segundo a autora, esta ideia parte do princípio de que, em lugar de se reivindicar uma "identidade humana comum", é preciso que sejam contempladas, desde sempre, as diferenças existentes entre as pessoas, evidência empírica que pode ser facilmente comprovada: os homens não são iguais entre si, e para confirmar esta assertiva basta pensar em dicotomias facilmente visualizáveis, como cultos e analfabetos, sadios e deficientes, heterossexuais e homossexuais.

A igualdade de chances ou de oportunidades, que é igualdade na liberdade⁵⁷, informa a ideia de mínimo existencial, que visa a garantir as condições iniciais da liberdade. Pela igualdade de chances garantem-se as condições mínimas para o florescimento da igualdade social, que pode se compagnar até com uma certa desigualdade final provocada pelo esforço de cada um.⁵⁸

Desse modo, merece ser ressaltado o imperativo intercultural tantas vezes invocado por Boaventura de Souza Santos a respeito das tensões de nosso tempo: *as pessoas e os grupos sociais têm o direito a serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza.*⁵⁹

c) Princípio da liberdade

Para Aristóteles, a liberdade é o princípio fundamental da democracia. É o valor da liberdade e não o da igualdade o que define primacialmente a ideia de democracia, diz Kelsen. Reconhece Kelsen ser característica da democracia a síntese de ambos os princípios: a liberdade e a igualdade.⁶⁰

O núcleo central da dignidade da pessoa humana, é a liberdade (autonomia), entendida esta como a capacidade, *in abstracto*, do homem autodeterminar sua conduta. O princípio da liberdade, dada a dimensão intersubjetiva da dignidade (relacional), comporta a garantia de autonomia ética e, portanto, a capacidade para a nossa liberdade pessoal,

⁵⁶ MORAES, Maria Celina Bodin de. **O Conceito de Dignidade Humana: Substrato Axiológico e Conteúdo Normativo**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 119.

⁵⁷ Cf. DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. 5ª Impressão. Londres, Dwckworth, 1987. p. 273.

⁵⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 173-4.

⁵⁹ SANTOS, Boaventura de S.. **As tensões da modernidade**. Texto apresentado no Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2001.

⁶⁰ PAUPÉRIO, Teoria democrática do poder, p. 44-5.

conforme estabelecido na Constituição Federal⁶¹: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Somente a pessoa humana vive em condições de autonomia, ou seja, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. Daí decorre o fato de que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas.⁶²

Ricardo Lobo Torres⁶³, ao abordar as condições da liberdade, afirma que a liberdade “para” encontra sucedâneo na ideia de *condições da liberdade*, que são as garantias mínimas exigidas para que possa florescer a liberdade. De nada adianta ser titular da liberdade de expressão se não se possui a educação mínima para a manifestação de ideias. O autor cita Habermas, que após fazer críticas à assistência do Estado de Bem-Estar Social, que seria paternalista, passou a identificar o “direito à garantia das condições de vida”, assegurado por medidas sociais, técnicas e ecológicas tendentes a propiciar a fruição, com igualdade de chances, dos direitos fundamentais.

O autor afirma que os direitos fundamentais são direitos da liberdade. Correspondem à positivação da liberdade, valor humano básico, anterior e superior à “constituição” do Estado.⁶⁴

Dürig afirma que sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade⁶⁵. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.⁶⁶

De acordo com Amartya Sen o desenvolvimento consiste na remoção dos vários tipos de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento. Segundo o autor, a participação do Estado, do mercado, da imprensa e de outros agentes sociais deve conduzir “à garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios”.⁶⁷

O mínimo existencial protege também as condições iniciais da liberdade, assim

⁶¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, inciso II.

⁶² COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 21.

⁶³ TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: _____ (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 258.

⁶⁴ TORRES, A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos, p. 255.

⁶⁵ DÜRIG, Gunter. In: MAUNZ, DÜRIG, HERZOG & SCHOLZ. Grundgesetz. Kommentar. München: C. H. Beck, 1987, art. 1º, Rdnr. 43: “Sem o mínimo existencial (*Existenzminimum*) o homem não vive, vegeta” (*Er lebt nicht, er vegetiert*). Apud TORRES, A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos, p. 263.

⁶⁶ TORRES, A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos, p. 263.

⁶⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 10-1.

entendidos os pressupostos materiais para o seu exercício. A liberdade de expressão, por exemplo, só se afirma se as pessoas souberem ler e escrever, donde se conclui que o ensino da leitura e da escrita é mínimo existencial.⁶⁸

d) Princípio da integridade física e moral

Para Mesquita, não basta a garantia da liberdade e igualdade, como concretizadores da dignidade da pessoa humana. Esta encerra também uma dimensão prestacional e requer a garantia de um conjunto de prestações materiais que assegurem uma vida com dignidade, conforme estabelecido na Constituição Federal⁶⁹: “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”.⁷⁰

Embora a dignidade, para alguns autores, encerre um conceito vago e de forte carga espiritual, situações que não permitem ao cidadão um mínimo de condições materiais para sua sobrevivência, como alimentação, residência, trabalho para seu sustento são por certo, situações ofensivas à dignidade, a exigirem prestações materiais por parte do Estado.⁷¹

e) Princípio da solidariedade

Para Mesquita este é um Princípio jurídico que também possui alta carga de humanismo e universalidade, que vem a somar nos direitos do homem junto com os historicamente versados direitos de liberdade e igualdade, esforços em escala mundial para a sua concretização, e, conseqüentemente da garantia e promoção da coexistência humana, em suas diversas manifestações.⁷²

A Constituição Federal escolheu tal princípio como objetivo a ser perseguido pelo Estado:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (grifo nosso)

⁶⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 140.

⁶⁹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. art. 5., inciso III.

⁷⁰ MESQUITA, Ivonaldo da Silva. A Dignidade da Pessoa Humana como Princípio (Jurídico) Normativo. **Caderno de Estudos Ciência e Empresa**, Teresina, Ano 8, n. 1, jul. 2011.

⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 296. Apud MESQUITA, A Dignidade da Pessoa Humana como Princípio (Jurídico) Normativo.

⁷² MESQUITA, A Dignidade da Pessoa Humana como Princípio (Jurídico) Normativo.

Ainda no mesmo artigo 3º, inciso III, há uma outra finalidade a ser atingida, que completa e melhor define a anterior: a erradicação da pobreza e da marginalização social e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Assim, para Moraes⁷³, os incisos do artigo 3º conclamam os Poderes a uma atuação promocional, através da concepção de justiça distributiva, voltada para a igualdade substancial, vedados os preconceitos de qualquer espécie. Não há lugar, no projeto constitucional, para a exclusão; mas também não há espaço para a resignação submissa, para a passiva aceitação da enorme massa de destituídos com que convivemos. De acordo com o que estabelece o texto da Lei Maior, a configuração de nosso Estado Democrático de Direito tem por fundamentos a dignidade humana, a igualdade substancial e a solidariedade social, e determina, como sua meta prioritária, a correção das desigualdades sociais e regionais, com o propósito de reduzir os desequilíbrios entre as regiões do País, buscando melhorar a qualidade de vida de todos os que aqui vivem.

Segundo Torres⁷⁴, a solidariedade é outro valor que penetra na temática da liberdade e, conseqüentemente, na cidadania, em virtude de sua dimensão bilateral de direitos e deveres. A solidariedade vai fundamentar principalmente os direitos difusos ou ecológicos, que se classificam como direitos de solidariedade.

Torres afirma que apesar de a solidariedade, como a igualdade, ser um princípio vazio que informa os direitos fundamentais, também penetra na idéia de justiça, ao criar o vínculo de apoio mútuo entre os que participam dos grupos beneficiários da redistribuição de bens sociais. A justiça social e a justiça distributiva passam pelo fortalecimento da solidariedade, da mesma forma que os direitos sociais também dependem dos vínculos da fraternidade.⁷⁵

f) Princípio da economicidade

De acordo com Justen Filho, o princípio da economicidade está diretamente vinculado ao princípio da eficiência. Segundo o autor, não basta honestidade e boas intenções para validação dos atos administrativos. O princípio da economicidade previsto no art. 70 da CF impõe a adoção da solução mais conveniente e eficiente sobre o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, porquanto toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável

⁷³ MORAES, O Conceito de Dignidade Humana, p. 138.

⁷⁴ TORRES, A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos, p. 260.

⁷⁵ Ibid., 1999, p. 276.

a enfoque de custo-benefício.⁷⁶

O princípio da economicidade, segundo Justen Filho⁷⁷, estrutura-se em três fatores que devem ser observados. *Primeiro*, avalia-se a economicidade ou não da solução no momento da prática do ato, tendo em vistas as circunstâncias e padrões razoáveis de conduta, avaliando-se se ela se apresentou como a mais adequada frente ao conjunto das informações possíveis de serem obtidas; *segundo*, a observância na tomada de decisão de outros valores que não somente os econômicos. O critério de seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica. Por exemplo: se o menor custo envolver riscos à integridade de vidas humanas, o Estado deverá optar por outra alternativa, ainda que economicamente mais onerosa; *terceiro*, a melhor solução não pode estar exclusivamente fundada na vantagem econômica e em detrimento de formalidades jurídicas, por exemplo, contratação direta sem prévia licitação, ainda que vantajosa, só pode se dar nos casos excepcionais previstos em lei.

g) Princípio do justo gasto do tributo arrecadado

De acordo com Nogueira⁷⁸, ressaltando forte no pós-positivismo, o *Princípio constitucional do justo gasto do tributo arrecadado*⁷⁹, princípio este que transita à vontade em ambas searas (direito financeiro e direito tributário), sem qualquer pretensão a exclusividade de ramo, senão apenas o forte desejo de dar eficácia ao princípio maior da justiça tributária e da eficácia social do gasto público.

Corolário do princípio da moralidade e da eficiência, ambos previstos no art. 37 da Constituição Federal, o *princípio do justo gasto tributo arrecadado*, encontra base empírica ainda em diversos outros artigos do Texto Constitucional, a destacar o art. 37 já mencionado, o art. 3º I, bem como o art. 70 *caput*.⁸⁰

Na era do Estado Fiscal, a qual vivemos na era atual, de acordo com Nogueira, o tributo é a receita derivada que dá sustentação à existência do Estado, daí crescer a importância e a correta aplicação dos princípios que norteiam o gasto público. Moralidade, eficiência, economicidade e legitimidade são conceitos jurídicos que formam o núcleo

⁷⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 70.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 70-1.

⁷⁸ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Tributo, gasto público e desigualdade social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 235, 28 fev. 2004a. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4903>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

⁷⁹ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Direito Financeiro e Justiça Tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004b.

⁸⁰ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **A desrazão tributária**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, nº 652, 21 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6602>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

substancial do *princípio do justo gasto do tributo arrecadado*. Gastar de forma justa os valores arrecadados mediante a tributação, é gastar de forma a atender a moral, a eficiência, a economicidade e a legitimidade, enfim, atender os anseios da sociedade, porque é importante frisar que *o tributo é um direito da sociedade e não do Estado*.⁸¹

h) Princípio do maior benefício social

Hugh Dalton afirma que nas finanças públicas há um princípio que não se pode esquecer, que pode ser chamado de Princípio do Maior Benefício Social.

Este princípio está intimamente relacionado com os princípios constitucionais já abordados, como o da igualdade, o da liberdade, o da dignidade da pessoa humana, o da economicidade e o da solidariedade. Pode se afirmar que o Princípio do Maior Benefício Social, à semelhança do princípio da igualdade, está inserido no contexto dos objetivos fundamentais da República, preconizados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, contribuindo para o alcance desses objetivos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II- garantir o desenvolvimento nacional;

III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifos nossos)

De acordo com Jean Baptiste Say, o melhor plano de finanças é gastar pouco e o melhor tributo será aquele que de menor vulto for. Ainda hoje muitos possuem essa opinião. Grande parte da controvérsia parte da asserção de que "todo imposto é maléfico".⁸²

Ainda historicamente, liga-se a ideia a uma suposta distinção entre despesa "produtiva" e despesa "improdutiva". Imaginavam antigos economistas (entre eles Adam Smith e David Ricardo) que grande parte das despesas privadas - prejudicadas pelos impostos - eram "produtivas", ao passo que as despesas públicas, custeadas com o resultado da arrecadação, eram "improdutivas". A única condição econômica da "produtividade" de uma despesa, segundo Dalton⁸³, é sua produção de bem-estar econômico e as despesas públicas

⁸¹ NOGUEIRA, Direito financeiro e justiça tributária.

⁸² DALTON, Hugh. **Princípios de finanças públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960. p. 7.

⁸³ DALTON, Princípios de finanças públicas, p. 7.

para educação e saúde, por exemplo, são, não raro, neste sentido, mais produtivas que certas despesas privadas, em artigos de luxo ou até mesmo para aquisição de novas mercadorias.

Na opinião de Dalton, há que distinguir, porém, de modo bem claro, entre a verdadeira e a falsa economia; entre gastar o mínimo possível, sem atentar aos resultados conseguidos, e gastar o que for necessário para conseguir os melhores resultados possíveis, ou seja, entre gastar pouco e gastar com acerto.⁸⁴

Como resultado de todas essas operações de finanças públicas, verificam-se mutações no vulto e na natureza da riqueza produzida, bem como na distribuição dessa riqueza entre indivíduos. Se essas mutações são socialmente benéficas em seus efeitos conjuntos as operações se justificam, do contrário não. Para Dalton, o melhor sistema de finanças públicas é o que assegura maior benefício social como resultado das operações que leva a efeito.⁸⁵

Para que se atinja este objetivo, Dalton enumera duas condições principais que são necessárias para um aumento de bem-estar econômico da coletividade: primeiro, melhoria da produção e, segundo, melhoria da distribuição do que for produzido.

A melhoria da distribuição se traduz em: 1) redução da grande desigualdade, observada na maioria das coletividades civilizadas, entre as rendas dos vários indivíduos e famílias e 2) diminuição das grandes flutuações que se verificam, com o tempo, na renda de determinados indivíduos e famílias, especialmente nos setores mais pobres da coletividade. É mister, de acordo com Dalton⁸⁶, haver menos desigualdade, a fim de que a renda possa ser distribuída, a qualquer momento, de modo mais consentâneo com as necessidades do indivíduo e da família, no momento, e com sua capacidade para bem aproveitá-la.

Menos flutuação significa maior estabilidade através do tempo, na vida econômica da coletividade e, particularmente, nas rendas e empregos dos indivíduos. Mais estabilidade é outro aspecto da melhor organização da produção. De acordo com Dalton, é preciso, porém, que seja uma estabilidade em alto nível de emprego e não simplesmente menos flutuação em torno de um nível mais baixo.⁸⁷

i) Princípio do custo-benefício

O princípio do custo- benefício expressa a adequação entre o custo do bem ou

⁸⁴ Ibidem, p. 8-9.

⁸⁵ Ibidem, p. 10.

⁸⁶ Ibidem, p. 11.

⁸⁷ Ibidem, p. 11.

serviço público e o benefício auferido pelo cidadão.

Em um primeiro sentido informa os tributos vinculados (taxas e contribuições de melhoria). Em um segundo sentido o custo-benefício é princípio orçamentário, a significar que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado ou que poderiam ser obtidos a menor preço. Aproxima-se do conceito de economicidade.⁸⁸

j) Princípio da redistribuição de rendas

A Constituição do Brasil, de 1988, coloca entre os objetivos fundamentais da República, o de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, III), ao lado dos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo Lobo Torres, o desenvolvimento econômico deve ser *justo* para que se torne legítimo. Em nome do crescimento econômico não se pode postergar a redistribuição de rendas e nem ofender a direitos humanos. O princípio do desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas deve se afinar com o de distribuição de rendas.⁸⁹

O princípio da redistribuição de rendas é princípio fundamental do orçamento, aspecto particular da justiça distributiva, atua simultaneamente sobre as vertentes da receita e da despesa. Enquanto a justiça distributiva opera sobre os tributos mediante o princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF), tirando de cada qual segundo a sua riqueza, e sobre a despesa através da distribuição de bens e serviços públicos a quem deles necessita. Por meio do princípio da redistribuição de rendas procura, genericamente e sem intuito personalista, tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos.⁹⁰

A redistribuição de rendas opera por instrumentos orçamentários. O direito tributário por si só não alcança efeitos redistributivos, pois pode reduzir a riqueza dos ricos, mas não incrementa a dos pobres.⁹¹

⁸⁸ TORRES, Curso de direito financeiro e tributário, p. 98.

⁸⁹ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial,, p. 23.

⁹⁰ TORRES, Curso de direito financeiro e tributário, p. 99.

⁹¹ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 25.

Capítulo 2 - O orçamento público e a legitimidade do gasto público

2.1 O orçamento público

No Estado moderno, as finanças públicas não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, são também fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras da distribuição da renda.⁹²

Com este instrumental, as finanças públicas, de simples provedoras de recursos, passaram a confundir-se com a nova finalidade do Estado, ou seja, a de estabelecer um equilíbrio geral das estruturas institucionais (jurídica, política, moral e religiosa), o que ultrapassa de muito o conceito clássico e restrito de equilíbrio orçamentário.

De acordo com Silva, o Orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia de soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino. Nessa época, o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributo que desejava e gastava segundo o seu poder discricionário.⁹³

2.1.1 Evolução histórica do orçamento público

De acordo com Silva⁹⁴, pertence a Mitti a observação de que a história do orçamento se confunde com a história das origens constitucionais dos países modernos, que adotaram como dogma, o grande princípio inglês de que o povo, que suporta as despesas, tem o direito de limitá-las e de autorizar a decretação e cobrança das rendas públicas.

Quem perscruta as lutas seculares, travadas na Inglaterra entre certos monarcas e o povo, a propósito de impostos, não pode deixar de concordar com aquela opinião de Stuart Mill, segundo o qual "o estudo da história do orçamento britânico é uma indicação contínua

⁹² SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**. São Paulo: Atlas, 1991. p 19.

⁹³ Ibid., p. 21.

⁹⁴ SILVA, Benedito. Apontamentos sobre as instituições orçamentárias brasileiras. **Revista do Serviço Público**. dez/44, p. 28-29. In: COELHO, Jurandyr. **Teoria e Processo do Orçamento**. Dasp. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950. p. 11.

do desenvolvimento da liberdade inglesa".⁹⁵

Veiga se refere à Inglaterra Medieval ao comentar o seguinte:

As raízes históricas do orçamento mergulham no passado longínquo da Idade Média, no século XIII, quando, em 1215, houve a outorga da "Carta Magna" pelo Rei João Sem Terra, pressionado pelos barões que a exigiram, inclusive para o fim de reivindicar o direito de votar impostos.⁹⁶

A partir da Magna Carta, fora consagrada essa conquista do povo, porém no século XVII, teve de enfrentar a reação da Coroa, que tentou anulá-la. A reação traduzia uma tendência da monarquia inglesa ao absolutismo.⁹⁷

Na França, no século XVIII, após a Revolução de 1789, consagrou a Constituição, o princípio de que a votação das receitas e despesas seria da atribuição dos representantes da Nação, mas, somente a partir de 1817 é que esse princípio passou a ser observado. A Assembleia Nacional que votou a "Declaração dos Direitos do Homem", firmou, entre outros, o princípio de que cabia exclusivamente aos Representantes do Povo a votação dos impostos, os quais deveriam ser pagos indiscriminadamente pelos cidadãos.⁹⁸

É também curioso notar, que a Independência dos Estados Unidos decorreu da luta dos colonos americanos para furtarem se ao pagamento de um *imposto* – o do chá.

Os colonos da Virgínia, já em 1765, deram um exemplo admirável de obstinação em favor de uma causa nobre – de libertar o povo dos escorchantes impostos, fazendo a sua Assembleia Nacional votar que "somente a assembleia geral da Colônia tem o direito e o poder de exigir impostos dos seus habitantes", revoltados com a determinação do Parlamento britânico em lançar impostos para pagamento de despesas do governo inglês, a serem cobrados na Colônia Americana.⁹⁹

Após a revolução de 1774, firmou-se, na "Declaração de Direitos", do Congresso da Filadélfia, o princípio de exclusão de todo imposto interno ou externo, que tenha por finalidade levantar uma contribuição dos súditos da América sem que tivesse o consentimento do povo.

No Brasil, encontraremos também exemplos de manifestação de soberania, nos tempos coloniais, que prepararam o ato declaratório da independência de 1822. Essas manifestações foram associados a tentativas de apuração do princípio do consentimento do

⁹⁵ SILVA, Apontamentos sobre as instituições orçamentárias brasileiras, p. 11.

⁹⁶ VEIGA, Clóvis de Andrade. **Direito financeiro aplicado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975. p 3.

⁹⁷ VIANA, Arízio de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras S.A., 1950. p. 43.

⁹⁸ VEIGA, op. cit., p. 3.

⁹⁹ Ibid., p. 4.

imposto.

Para Veiga¹⁰⁰, o início da história orçamentária brasileira coincide com a vinda da Corte para o Brasil, em 1808, ao criar D. João VI, pelo Alvará de 28 de junho do mesmo ano, o Real Erário, o Conselho da Real Fazenda e três contadorias gerais, partindo daí as bases do Direito Financeiro no Brasil, até então apoiado pelas Cartas Régias e Alvarás.

Proclamada a Independência do Brasil, em 1822, os princípios orçamentários passaram a ser matéria integrante das constituições imperiais e republicanas, daí em diante começamos a encontrar leis sobre orçamento. As instituições orçamentárias, a exemplo do que acontece em todos os países livres, passaram a fazer parte integrante do nosso direito público. Como marcos importantes, no Direito Financeiro Brasileiro, podemos enumerar o Decreto Legislativo n. 4.536 de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, a Lei 4.320 de 17 de março de 1964 que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Vale a pena revermos as fases da evolução do orçamento inglês, que é o tronco e o modelo das instituições orçamentárias de todos os países civilizados.

O sistema orçamentário inglês teve início no século XIII. Ao longo desse período passou por três fases, que são analisadas por Silva¹⁰¹:

A *primeira fase* terminou com a conquista do direito de aprovação pelo parlamento dos impostos e outros meios de obtenção dos recursos para a Casa Real, de que os reis lançavam mão discricionariamente. Nessa primeira fase, o povo reivindicava apenas o direito de limitar o arbítrio do príncipe relativamente ao quanto e ao quando da tributação.

A *segunda fase* terminou com a conquista do direito de indicação, pelo parlamento, do destino a ser dado ao produto dos impostos. Já não se limitava o contribuinte em consentir previamente na cobrança dos impostos, mas exigia também que o produto respectivo fosse utilizado desta ou daquela maneira, neste ou naquele projeto. Vem daí a *regra da especificação da despesa*, modernamente válida por outros motivos.

A *terceira fase* foi uma espécie de consolidação e sistematização das anteriores. Seu principal aspecto é a *periodização dos exames da receita a ser arrecadada e da despesa a ser realizada*. O que até então se fazia ao arbítrio do rei, passou a ser feito com periodicidade. Daí a regra da *anualidade orçamentária* e o hábito, mais tarde adotado por todos os parlamentos e assembleias legislativas, de se reunirem ordinariamente, uma vez por ano, em

¹⁰⁰ VEIGA, Direito financeiro aplicado, p. 4.

¹⁰¹ SILVA, Apontamentos sobre as instituições orçamentárias brasileiras, p. 12.

data prefixada (grifos nossos).

2.1.2 Aspectos conceituais do orçamento público

Sant'anna e Silva cita René Stourm¹⁰², ao definir o orçamento do Estado como "um ato contendo a prévia aprovação das receitas e das despesas públicas". Esta definição, porém, restringe o conceito de orçamento ao de um simples documento legislativo e de Contabilidade Pública e não caracteriza a sua importância política, econômica, financeira e administrativa.

De acordo com Adolf Wagner¹⁰³, o orçamento do Estado é uma adaptação à economia pública de uma instituição técnica geral das economias particulares. São as relações de direito público que dão um caráter jurídico a essa instituição técnica. Esse aspecto jurídico influencia, principalmente, as fases de preparação e votação do orçamento e se manifesta na limitação e disciplina das atividades do Estado em matéria financeira, no estabelecimento das *regras e princípios da Contabilidade Pública* e, finalmente, no controle de sua execução.

A diferença essencial entre orçamentos privados e públicos é a de que nos primeiros se investiga a possibilidade da obtenção de lucros mediante um excesso das receitas sobre as despesas. Nos orçamentos do Estado o objetivo é a satisfação das necessidades coletivas (despesas) por meio de receitas que poderão cobri-las (equilíbrio) ou não (déficit).

Podemos concluir que o orçamento público se caracteriza, nos dias de hoje, pela programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal.

2.1.3 Principais tipos de orçamento

2.1.3.1 Orçamento tradicional

Na concepção de Souza¹⁰⁴, a técnica tradicional do orçamento se fundamenta na alocação de recursos por origem da receita e objeto da despesa. Consiste numa relação ou

¹⁰² René Stourm, *Le Budget*, Septieme edition, Paris, 1912, p. 4. Apud SANT'ANNA e SILVA, Sebastião. **Introdução ao estudo dos Orçamentos Públicos**. Belo Horizonte: UFMG, 1959. p. 15.

¹⁰³ ADOLF, Wagner. *Traité de la Science des Finances*, tradução francesa, Paris, 1909, p. 177-8. Apud SANT'ANNA e SILVA, *Introdução ao estudo dos Orçamentos Públicos*, p.16-7.

¹⁰⁴ SOUZA, Luciano Brandão Alves de Souza. O orçamento público em função do controle administrativo. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, n. 31, p. 3-19, dez. 1984. p. 5.

listagem ordenada de receitas públicas a serem arrecadadas; e num rol de despesas, também de interesse público, a serem efetuadas num determinado período de tempo, sem levar em consideração qualquer meta governamental.

Levando em consideração essas características, pode-se observar os motivos que levaram os governantes e estudiosos a concluírem que esse tipo de orçamento se mostrou ultrapassado. Impondo-se a adoção de mecanismos novos propiciadores da aplicação adequada dos recursos públicos sempre escassos.

2.1.3.2 Orçamento-programa

O Orçamento-Programa, em sua concepção mais correta, apresenta características do PPBS (Planning Programming Budgeting System) e da Administração por Objetivos, sendo considerado um meio termo entre o enfoque macro e microeconômico, apresentando um plano operativo a curto prazo, originado de um processo de planejamento a médio e longo prazo.¹⁰⁵

Representa um esforço no sentido de outorgar maior racionalidade às decisões públicas, assim como garantir eficácia e controle do emprego dos recursos governamentais.

Fundamentalmente, essa técnica centraliza a atenção mais nos atos praticados por determinado governo, em termos de metas finais, do que nos instrumentos utilizados para executá-los. A ênfase está, portanto, nos resultados globais a serem obtidos, onde a racionalidade na distribuição dos recursos é assegurada quando do preparo da programação.

Daí, permitir o *Orçamento por Programas* conhecer os projetos e atividades a serem realizados, sua magnitude e seus custos e quais os organismos responsáveis pelas respectivas execuções. É ele o instrumento operante *dos planos de desenvolvimento* a médio e longo prazos.¹⁰⁶

¹⁰⁵ BELCHIOR, Procópio G. O. **Orçamento-programa**. 2. ed. aumentada e atualizada Rio de Janeiro: Pallas, 1976. p. 20-1.

¹⁰⁶ Souza (1984) enumera as principais características do *Orçamento-Programa*:

- A possibilidade de vincular-se com o planejamento através de programas;
- Ênfase naquilo que o governo faz;
- A alocação de recursos se determina em função do plano ou projeto, levando em conta as realizações ou metas correspondentes aos bens e serviços a serem produzidos e prestados;
- Facilidade e ampliação do controle e da avaliação orçamentária através da medição do trabalho física e financeira, com o prévio estabelecimento de unidades de trabalho;
- Possibilidade de se estabelecer a responsabilidade dos executores de projetos e atividades quanto à sua ação no que se refere ao cumprimento dos objetivos e metas a serem alcançados e à correta utilização dos recursos alocados para a sua consecução. (SOUZA, Luciano Brandão Alves de Souza. O orçamento público em função do controle administrativo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 31, p. 3-19, dez. 1984. p. 6.).

2.1.3.3 Orçamento participativo

Em vários municípios brasileiros e até mesmo em outros países, tem sido utilizado um modelo de escolha de prioridades de investimentos, denominado orçamento-participativo, onde as decisões são compartilhadas com uma nova "instância": a comunidade.

Em relação a essa prática inovadora, Giacomoni¹⁰⁷ afirma que:

Ao abrir espaço para a discussão, em assembleias comunitárias, dos problemas que afetam as diversas regiões da cidade e que são de responsabilidade do governo local e ao aceitar as prioridades de atendimento selecionadas por essas comunidades, a administração municipal adota um modelo decisório inovador, distante das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias difundidas por uma ala bastante consagrada da literatura sobre administração e gerência.¹⁰⁸

2.1.4 O atual processo orçamentário brasileiro

No Brasil, a Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nas regras da orçamentação pública, salientando a obrigatoriedade para a elaboração do PPA (Plano plurianual - planejamento de médio prazo – quatro anos), e da LOA (Lei Orçamentária Anual - considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Os citados instrumentos orçamentários têm as finalidades apresentadas a seguir:¹⁰⁹

¹⁰⁷ GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de P. Alegre. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 28(2):47-59, p. 47-8, abr./jun. 1994.

¹⁰⁸ Os elementos básicos da estrutura e do processo do orçamento participativo utilizado na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, durante o exercício de 1994, são descritos a seguir:

- 1- demandas, reivindicações e interesses dos moradores são propostos, discutidos e aprovados no âmbito de reuniões e assembleias comunitárias;
- 2- as demandas aprovadas no nível de cada entidade e hierarquizadas por prioridades são trazidas e defendidas em reuniões e assembleias de federações de entidades;
- 3- eleições dos representantes no conselho e dos delegados junto ao fórum do orçamento participativo são procedidos em assembleias anuais realizadas em cada região;
- 4- as reuniões do conselho do orçamento participativo são realizadas para que os representantes comunitários tomem conhecimento das finanças municipais e das projeções orçamentárias para o exercício futuro, apresentem e defendam as prioridades das respectivas regiões. (GIACOMONI, 1994, p. 47-48).

¹⁰⁹ Constituição Federal de 1988, art. 165.

PPA - Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada.

LOA - Compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

LDO - Compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Segundo Abreu¹¹⁰, o processo orçamentário brasileiro sofreu forte influência internacional (em virtude da crise financeira por volta dos anos 80 do século XX), com vistas a, sobretudo, conferir aos governos uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente, como forma de garantir mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado para o modelo gerencial, em substituição ao burocrático. No Brasil, a reforma orçamentária de 2000 (também denominada como terceira reforma orçamentária), teve como pontos chaves para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário, em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, a saber:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de gerentes por programas;

¹¹⁰ ABREU, Welles Matias de. **O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva Emancipatória**: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011. p. 18.

- avaliação da execução e dos resultados; e
- cobrança e prestação de contas por desempenho.

2.2 A legitimidade do gasto público

Segundo Rawls¹¹¹, deve-se dizer que um Estado somente deve ser considerado moralmente bom, se assegura os direitos humanos no sentido amplo, se garante a dignidade humana, isto é, também os direitos econômicos de seus cidadãos.

De acordo com Ribeiro¹¹², se considerarmos que nas democracias o Direito se constitui numa expressão do consenso, ou da vontade geral e, ainda, que se entende por legítimo aquilo que se faz em conformidade com as regras sociais, poder-se-ia concluir que legitimidade corresponde a tudo que se encontra em conformidade com a lei.

Já segundo Nogueira¹¹³, o conceito de legitimidade adentra a questão dos valores jurídicos, sendo conceito que abrange não somente o aspecto puramente normativo (formal do ato), mas também o aspecto valorativo, objetivando a coerência do ato com as regras e princípios jurídicos a ele aplicáveis. Verificar-se-á aqui a legitimidade do gasto público, ou seja, do gasto suportado pelos recursos advindos do tributo arrecadado.

Assim, determinado ato, ainda que realizado em consonância com as leis pode não ser legítimo, por afrontar princípios jurídicos, como a da moralidade administrativa (art. 37 da CF), economicidade (art. 70, CF), tornando-se ilegítimo e passível de impugnação por ocasião da fiscalização, e obrigatória sua devolução aos cofres públicos.

Para Miguel Reale¹¹⁴, quanto à validade uma norma de Direito pode ser avaliada sobre três aspectos: o da validade formal ou técnico-jurídica (vigência), o da validade social (eficácia ou efetividade) e o da validade ética (fundamento).

Da mesma forma, afirma Nogueira¹¹⁵, a legitimidade dos atos públicos também deve ser visto sob uma perspectiva tridimensional pelo órgão fiscalizador, que é o Tribunal de Contas, na forma do art. 70, *caput* da Constituição Federal.

Assim, de acordo com Nogueira¹¹⁶, o ato administrativo, ou a lei, ou uma conduta

¹¹¹ RAWLS, John. Décima Oitava Lição – Justiça. Trad. de Fernando Pio de Almeida Fleck. In: TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 393.

¹¹² RIBEIRO, Luiz Alberto Braga. **O Emprego da Força Aérea no Combate ao Narcotráfico – Aspectos Jurídicos Da Medida de Destruição**. Dissertação de Mestrado. Universidade da Força Aérea – Mestrado em Ciências Aeroespaciais, Rio de Janeiro, 2006. p. 107.

¹¹³ NOGUEIRA, Tributo, gasto público e desigualdade social.

¹¹⁴ REALE, Lições Preliminares de Direito, p. 105.

¹¹⁵ NOGUEIRA, Tributo, gasto público e desigualdade social.

¹¹⁶ *Ibidem*.

de um agente público sob fiscalização no aspecto de sua legitimidade, há que ser compatível com o querer coletivo (legitimidade social), ser adequada aos trâmites legais (legitimidade técnica) e por fim, ter um fundamento justo que a alicerce (legitimidade ética ou axiológica).

Portanto, o Direito, consoante lição de Stammler¹¹⁷, deve ser sempre uma "tentativa de Direito justo", por visar à realização de valores ou fins essenciais ao homem e à coletividade. Ausente um destes aspectos da legitimidade, não será legítimo o agir do agente administrativo.

2.2.1 A análise de custo-benefício

Para Machado Júnior, à medida que se busca a integração do orçamento ao planejamento como instrumento para mais eficientemente realizar na prática os planos governamentais, torna-se patente necessidade de algum processo de análise capaz de ajudar o administrador na formulação de decisões, antes que o orçamento seja apresentado em uma forma contábil.¹¹⁸

A análise de custo-benefício constitui uma maneira de avaliar a desejabilidade de projetos nos casos em que se precisa adotar uma perspectiva a longo prazo (no sentido de examinar repercussões em futuro próximo e longínquo) bem como um enfoque amplo (no sentido de levar em conta efeitos colaterais de numerosos tipos sobre grande número de pessoas, indústrias, regiões, etc.), isto é, envolve a enumeração e avaliação de todos os custos e benefícios relevantes.¹¹⁹

Embora a análise de custo-benefício tenha adquirido preeminência entre os economistas somente em anos recentes, ostenta ela uma longa história, sobretudo na França onde o trabalho clássico de Dupruit¹²⁰ sobre a utilidade de obras públicas, um dos trabalhos pioneiros mais originais em toda a História da Economia, apareceu em época tão recuada como 1884.

Para Machado Júnior, com o auxílio da análise o político ou o administrador não partirá para a ação aconselhada apenas por sua intuição, mas terá um conjunto de elementos

¹¹⁷ REALE, Lições Preliminares de Direito, p. 115.

¹¹⁸ MACHADO JR, José T. Análise de Custo/ Benefício, alternativa para o PPBS. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, (118): 7-31, mai./jun. 1973. Edição Especial. p. 8.

¹¹⁹ PREST, A. R.; TURVEY, R. **Análise de custo-benefício: uma visão panorâmica**. In: IPEA- Instituto de Pesquisas- Inpes. **Política fiscal e programação de gastos do governo**. REZENDE, Fernando; MAHAR, Dennis J.; ALMEIDA, Wanderley J. M. de e HINRICHS, Harley H. (Editores). Ipea, 1976. p. 145.

¹²⁰ J. Dupruit. Apud PREST, A. R., TURVEY, R. Análise de custo-benefício: uma visão panorâmica, p. 145.

que consubstanciará a decisão formulada. Ou, contrariamente, pode o analista chegar a conclusões que desaconselhem seguir o rumo que a intuição do político indicava. Cabe, então, ao analista ser claro e franco, mostrando-lhe os lados negativos e as circunstâncias imperantes na economia nacional, estadual ou municipal, bem como face a outros fatores de ordem social, porém não econômica. Entretanto, a decisão final repousa sempre sobre os ombros do político ou do administrador; ao analista compete, salvaguardando sua responsabilidade, acatar a decisão formulada ao nível próprio.¹²¹

Sobre a análise é importante a afirmação de Shultze:

O simples fato de escrever trabalhos acadêmicos não basta. A análise tem de ser uma parte integrante das decisões orçamentárias. O conceito de programação constitui o liame crítico que relaciona o planejamento ao orçamento, possibilitando a conversão do planejamento de um exercício acadêmico para uma parte importante do processo decisório.¹²²

Machado Júnior analisa o orçamento em suas várias concepções, quais sejam:

(...) primeiro, o orçamento deve exprimir um programa em termos de objetivos; segundo, deve ser elaborado à base de análise, em que as alternativas sejam consideradas de modo apropriado; terceiro, as ações governamentais não podem ser vistas isoladas, mas devem compor um sistema; quarto, desde que o orçamento deva exprimir um programa, sujeito a análise, deve também partir de processo amplo e global de planejamento; quinto, desde que, em última análise, o programa exprime-se em um objetivo e, em consequência, para sua realização, alocam-se custos, nada mais elementar que ingressar no campo da *análise de custo-benefício*.¹²³

Já Prest e Turvey mostram-se bastante conscientes das falhas e imprecisões da análise, especialmente com relação à medição dos benefícios, mantendo, porém, a opinião de que a análise de custo-benefício possibilita uma significativa melhoria nas tomadas de decisões públicas, muitas vezes baseadas em índices qualitativos de julgamentos de valor e de

¹²¹ MACHADO JR, *Análise de Custo/ Benefício, alternativa para o PPBS*, p. 9.

¹²² SCHULTZE, Charles L. Why Benefit-cost analysis ?. In: Hinrichs, Harley H. & Taylor, Graeme M. *Program Budgeting and benefit cost analysis. cases, text and readings*. Pacific Palisades: Goodyear Publishing Co. Inc. p. 3. Apud MACHADO JR, *Análise de Custo/ Benefício, alternativa para o PPBS*, p. 17.

¹²³ MACHADO JR, *Análise de Custo/ Benefício, alternativa para o PPBS*, p. 18.

palpites pessoais.¹²⁴

2.3 Reserva do possível, mínimo existencial e os direitos humanos com relação aos gastos do governo

2.3.1 Notas sobre o mínimo existencial

O conceito de mínimo existencial é conceito emprestado, como tantos outros, da dogmática constitucional alemã, basicamente em razão da não posituação de direitos sociais, econômicos e fundamentais pelo texto constitucional de Bonn. Como nos ensina Andreas Krell,

(...) a Corte Constitucional alemã extraiu o direito a um ‘mínimo de existência’ do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, I, da Lei Fundamental) e do direito à vida e à integridade física, mediante interpretação sistemática junto ao princípio do Estado Social (art. 20, I, da LF). Assim, a Corte determinou um aumento expressivo do valor da ‘ajuda social’ (*Sozialhilfe*), valor mínimo que o Estado está obrigado a pagar a cidadãos carentes. Nessa linha, a sua jurisprudência aceita a existência de um verdadeiro Direito Fundamental a um ‘mínimo vital’.¹²⁵

Atualmente, no Estado Democrático de Direito, aprofunda-se a reflexão sobre o mínimo existencial, sob a ótica da teoria dos direitos humanos e do constitucionalismo, sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, CF/88).¹²⁶

É nas declarações internacionais dos direitos humanos que tem aparecido com mais frequência o direito mínimo existencial positivado. Assim como no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948):

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários, e direito à

¹²⁴ PREST, A. R.; TURVEY, R. Análise de custo-benefício: uma visão panorâmica. In: IPEA- Instituto de Pesquisas-Inpes. **Política fiscal e programação de gastos do governo**. REZENDE, Fernando, MAHAR, Dennis J., ALMEIDA, Wanderley J. M. de, HINRICHS, Harley H. (Editores). Ipea, 1976. p. 101.

¹²⁵ KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 61.

¹²⁶ TORRES, Ricardo Lobo, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 7-8.

segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Segundo Lobo Torres, o mínimo existencial não é um valor nem um princípio jurídico, mas o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, apesar de estar impregnado pelos valores e princípios jurídicos os mais relevantes. O mínimo existencial não é um valor, por não possuir a generalidade e a abstração de ideias como as da liberdade, justiça e igualdade. Além disso, segundo o autor, o mínimo existencial pode se traduzir, para a sua garantia, em regra jurídica, o que jamais acontece com os valores. Mas o mínimo existencial se deixa tocar e imantar permanentemente pelos valores da liberdade, da justiça, da igualdade e da solidariedade.¹²⁷

Para os adeptos da *teoria externa*¹²⁸ das restrições, o conteúdo essencial, consistindo no núcleo irreduzível dos direitos fundamentais resultantes das ponderações e restrições, coincide com a base do mínimo existencial, que é a parcela indisponível dos direitos fundamentais aquém da qual desaparece a possibilidade de se viver com dignidade. O mínimo existencial, como “último conteúdo essencial” dos direitos fundamentais, é irreduzível e indisponível: nele coincidem a essência e a existência.¹²⁹

De acordo com Lobo Torres, “O mínimo existencial exhibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 5º da Constituição nem em catálogo preexistente; é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social, é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados e universal, no sentido de que toca a todos os homens, independentemente de suas nacionalidades ou das

¹²⁷ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 83.

¹²⁸ De acordo com Lobo Torres, a teoria externa das restrições a direitos fundamentais é defendida por inúmeros autores na Alemanha (Alexy, Borowski), em Portugal (José Carlos Vieira de Andrade) e no Brasil (Jane Reis Pereira e Virgílio Afonso da Silva). Baseia-se na teoria dos princípios e parte da convicção de que os direitos fundamentais são restringíveis por intervenções exteriores ao seu conteúdo essencial.

A teoria interna ou imanente foi defendida principalmente por Häberle. A idéia central desenvolvida pelo autor alemão é a de que o conteúdo essencial dos direitos fundamentais se contém em limites imanentes, insuscetíveis de ponderação. O conteúdo do essencial reflete a totalidade do sistema constitucional de valores. Para a teoria interna ou imanente não existe, a rigor, restrição a direitos fundamentais. (TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 86-7).

Ver também *Cap. 6- Direitos Fundamentais e suas Restrições*, em ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed. 2009. p. 276-340.

¹²⁹ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 87-8.

classes sociais e econômicas a que pertençam; é negativo, pois exhibe o *status*¹³⁰ *negativus* que protege o cidadão contra a constrição do Estado ou de terceiros; cria também o *status positivus libertatis*, que gera a obrigação de entrega de prestações estatais individuais para a garantia da liberdade e das suas condições essenciais (...), tendo eficácia imediata”.¹³¹

A teoria do mínimo existencial, ancorada no direito internacional, sendo, portanto, pré-constitucional, está também ancorada na ética e nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na ideia da felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e da dignidade humana, passando pela ideia de justiça e ao princípio da capacidade contributiva.¹³²

Afirma ainda Lobo Torres que: “o mínimo existencial, na qualidade de direito subjetivo, é oponível à administração, gerando para esta a obrigação de entregar a prestação de serviço público independentemente do pagamento de qualquer tributo ou contraprestação financeira, haja ou não lei ou regulamento. A violação do direito, por ação ou omissão, justifica o controle jurisdicional”.¹³³

Diferentemente, segundo Lobo Torres¹³⁴, é o conceito de “reserva do possível”: O ‘*status positivus socialis*’, ao contrário do ‘*status positivus libertatis*’, se afirma de acordo com a situação econômica conjuntural, isto é, sob a ‘reserva do possível’, ou na conformidade da autorização orçamentária. O *status positivus socialis* constitui-se pelas prestações positivas

¹³⁰ De acordo com Lobo Torres, Jellinek construiu a doutrina do *status* para sistematizar os direitos públicos subjetivos e identificar a pluralidade de relações entre o Estado e o indivíduo. Quatro são os *status*, que compreendem “as condições nas quais pode se encontrar o indivíduo como membro do Estado”: a) *status subiectionis*, no qual é excluída a autodeterminação, pois a personalidade é sempre relativa e limitada; b) *status libertatis*, no qual o membro do Estado é senhor absoluto, livre do imperium; c) *status civitatis*, que se apresenta como o fundamento do complexo de prestações estatais no interesse individual; d) *status activae civitatis*, no qual o indivíduo é autorizado a exercer os direitos políticos (Sistema dei Diritti Publici Subbietivi. Milano: Società Editrice Libreria, 1912, p. 98. Apud TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009).

De acordo com Alexy, Jellinek identifica o *status passivo* quando o indivíduo está em situação de subordinação aos poderes públicos, consistente na detenção de deveres para com o Estado. O *status negativo* decorre da necessidade de se salvaguardar algum âmbito de liberdade para o homem em face do império do Estado. Quando o indivíduo tem o direito de exigir uma prestação do Estado em seu favor, estamos diante do *status positivo*. E, em se tratando de direitos políticos, em que a pessoa goza de competência para influir sobre a formação da vontade do Estado, encontramos o *status ativo* (ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Ed. 2009. p. 254-269).

¹³¹ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 39-40.

¹³² Ibidem, p. 13.

¹³³ TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora FGV, jul./set. 1989, pág. 46. Apud SOUZA, Luciane Moessa de. **Reserva do possível x Mínimo Existencial: O Controle de Constitucionalidade em Matéria Financeira e Orçamentária como Instrumento de Realização dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf> Acesso em: 14 jul. 2012. Nota de rodapé nº 2.

¹³⁴ TORRES, R. L. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. Vol. III. **Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. Apud SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário** - Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. São Paulo: Renovar, 2006. p. 118.

outorgadas pelo Estado por meio de suas políticas públicas e sociais. Segundo o autor, nada tem a ver com o mínimo existencial, ao contrário do que acontece com o *status positivus libertatis*.

De acordo com Lobo Torres, há um direito às condições mínimas de existência humana digna, que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa e da dignidade do homem, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.¹³⁵

Torres¹³⁶ afirma que o mínimo existencial, que não tem dicção normativa específica, está compreendido em diversos princípios constitucionais. O princípio da *igualdade* assegura a proteção contra a pobreza absoluta, que é resultante da desigualdade social. A igualdade que se fala é a que informa a *liberdade*, e não a que penetra nas condições de *justiça*, tendo em vista que esta vai fundamentar a política orçamentária dirigida ao combate à pobreza relativa. O direito ao mínimo existencial está implícito também na proclamação do *respeito à dignidade humana*, na cláusula do *Estado Social de Direito* e em inúmeras outras classificações constitucionais ligadas aos direitos fundamentais.

De acordo com Torres¹³⁷, o mínimo existencial pode surgir também da inserção de *interesses fundamentais* (*fundamental interests*) nos direitos políticos, econômicos e sociais. Os direitos à alimentação, saúde e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o *status* daqueles no que concerne à parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive. A doutrina suíça, para caracterizar o mínimo existencial, recorre à expressão “direitos sociais mínimos” (*kleinem Sozialrechte*). Alexy utiliza “direitos sociais fundamentais mínimos” (*minimale soziale Grundrechte*), que seriam o fundamento do mínimo existencial (*Existenzminimum*). Michelman prefere *minimum welfare* e *minimum protection*. Torres afirma que é extremamente difícil definir o exato contorno desses direitos sociais tocados pelos interesses fundamentais, o que os faz dependentes da construção pretoriana.

De acordo com Dürig, sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade

¹³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: _____ (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 262; TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 8 e 36.

¹³⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 131-2.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 133-4.

de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade¹³⁸. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.¹³⁹

O mínimo existencial, no entanto, segundo o Ministro Humberto Martins, não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na “vida” social.¹⁴⁰

Amartya Sen preleciona que "o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer preponderantemente sua condição de agente."¹⁴¹

O mínimo existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará este patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos. "A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis de duração e qualidade de vida de toda a população."¹⁴²

2.3.2 Pontos de contato entre o mínimo existencial (*status positivus libertatis*) e os direitos fundamentais sociais nas sociedades periféricas

Robert Alexy¹⁴³, ao expor as razões em favor dos direitos fundamentais sociais apresenta duas teses.

A primeira é que a liberdade jurídica para fazer ou deixar de fazer algo, sem a existência de liberdade fática ou real, carece de qualquer valor. Reproduz Lorenz von Stein

¹³⁸ DÜRIG, Gunter. In: MAUNZ, DÜRIG, HERZOG & SCHOLZ. Grundgesetz. Kommentar. München: C. H. Beck, 1987, art. 1º, Rdnr. 43: “Sem o mínimo existencial (*Existenzminimum*) o homem não vive, vegeta” (*Er lebt nicht, er vegetiert*). Apud TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: _____ (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 263.

¹³⁹ TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: _____ (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 263.

¹⁴⁰ RESP nº 1.185.474 – SC (2010/0048628-4) – Voto do Ministro Humberto Martins.

¹⁴¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. 33ª reimpressão SP: Companhia das Letras, 2000. p. 10.

¹⁴² Ibidem, p. 170-1.

¹⁴³ **Teoria de los Derechos Fundamentales**, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pág. 486. Apud SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário** - Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 121.

que disse: "A liberdade só é real quando se possui as condições para seu exercício, os bens materiais e espirituais pressupostos de sua autodeterminação." E ainda transcreve decisão do Tribunal Constitucional Federal: "o direito de liberdade não teria valor algum sem os pressupostos fáticos para poder fazer uso dele."

A segunda é que a liberdade fática de um sem número de titulares de direitos fundamentais não encontra seu substrato material em seu meio, mas dependem essencialmente de atividades estatais.

Segundo Alexy, para justificar a vinculação dos direitos sociais com um argumento de liberdade é necessário fundamentar que a liberdade a qual os direitos fundamentais deve assegurar é a da liberdade *fática*. Para um indivíduo tem importância existencial não viver abaixo de um nível de existência mínimo, não estar condenado a um permanente desemprego ou a não ficar excluído da vida social de sua época. Se o objetivo dos direitos fundamentais é que a pessoa humana se desenvolva livremente, eles também apontam para as liberdades *fáticas*, a fim de assegurar também os pressupostos do uso das liberdades *jurídicas*.¹⁴⁴

Verifica-se, portanto, vários pontos de contato entre os conceitos de *mínimo existencial* e de *direitos fundamentais sociais* em sociedades periféricas como a brasileira, que possui uma enorme desigualdade econômica e social. No Brasil, como em vários países, periféricos, as carências sociais e econômicas por parte de grandes parcelas da população e as desigualdades sociais dentro do mesmo país, atingem níveis alarmantes, que fazem com que seja necessário um esforço desmedido para a ultrapassagem desta situação de iniquidade.

Neste sentido, para Scaff, é imperioso notar que o conceito de mínimo existencial ancorado no primado da liberdade, deve possuir maior amplitude naqueles países que se encontram na periferia do capitalismo. Afinal, só pode exercer com plenitude a liberdade, mesmo no âmbito do mínimo existencial, quem possui capacidade para exercê-la. E para que seja possível este exercício de liberdade jurídica é necessário assegurar a liberdade real, conforme Robert Alexy, ou a possibilidade de exercer suas capacidades, conforme Amartya Sen, através dos direitos fundamentais sociais.¹⁴⁵

Deste modo, e paradoxalmente, verifica-se que quanto mais desigual economicamente for a sociedade, maior a necessidade de assegurar os direitos fundamentais sociais àqueles que não conseguem exercer suas capacidades (ou liberdades reais) a fim de lhes assegurar o direito de exercer suas liberdades jurídicas. Para assegurar o "mínimo

¹⁴⁴ ALEXY, 2001, p. 488-9, *passim*. Apud SCAFF, Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos, p. 121-2.

¹⁴⁵ SCAFF, Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos, p. 122.

existencial" no âmbito positivo (*status positivus libertatis*) é imperioso garantir o status de direito fundamental aos direitos sociais. Sem isso, os direitos fundamentais serão letra morta, pois se configurarão em liberdades jurídicas, sem possibilidade fática de exercício por grande parte da sociedade. Grande parte da população será parcialmente excluída da comunidade jurídica, pois não poderá exercer seus direitos, mas será compelida a cumprir seus deveres para com o Estado e as demais parcelas da sociedade.¹⁴⁶

2.3.3 Limites à teoria da "reserva do possível"

De acordo com Andreas Krell o conceito de "reserva do possível" é oriundo do direito alemão, fruto de uma decisão da Corte Constitucional daquele país, em que ficou assente que "a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos."¹⁴⁷ Neste sentido, a disponibilidade desses recursos estaria localizada no campo discricionário das decisões políticas, através da composição dos orçamentos públicos.¹⁴⁸

A decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão menciona que esses direitos a prestações positivas do Estado (os direitos fundamentais sociais) estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade, recusando a tese de que o Estado seria obrigado a criar uma quantidade suficientes de vagas nas universidades públicas para atender a todos os candidatos.¹⁴⁹

Daí a afirmativa de vários autores brasileiros¹⁵⁰ no sentido de que não cabe aos juízes a análise de direitos fundamentais sociais por se tratarem de algo que depende de disponibilidade orçamentária.¹⁵¹ Andreas Krell, porém, critica os adeptos da teoria, demonstrando razões de ordem política para sua não-observância. Fica, no entanto, a questão: quando e em que situações é ou não pertinente o uso da "reserva do possível" pelo Estado para se furtar de suas responsabilidades sociais?

A Constituição brasileira estabeleceu vários objetivos a serem alcançados, o que pode ser vislumbrado no art. 3º:

¹⁴⁶ SCAFF, Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos, p. 122.

¹⁴⁷ KRELL, Andreas. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"**. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 52.

¹⁴⁸ SCAFF, op. cit., p. 122-3.

¹⁴⁹ KRELL, op. cit., p. 52.

¹⁵⁰ Ver obra de Andreas Krell (**Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"**. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002).

¹⁵¹ SCAFF, op. cit., p. 123.

Art. 3º — Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II — garantir o desenvolvimento nacional;

III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

As normas que constituem o sistema de planejamento, que se sucedem e se complementam, a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), possuem necessária e obrigatória pertinência com as normas-objetivo¹⁵² traçadas no art. 3º da CF, bem como com outras espraiadas no texto constitucional.

Segundo Scaff, esses *objetivos* devem ser perseguidos pelos governos que se sucederem no comando do Estado. Toda a estrutura de Estado deve servir à obtenção desses desígnios. Daí que todo o sistema de *planejamento* que a Constituição de 1988 estabeleceu para o desenvolvimento nacional deve estar voltado para a consecução desses objetivos.¹⁵³

Por outras palavras, segundo Scaff, não há total e completa Liberdade (de conformação) do Legislador para incluir neste sistema de planejamento o que bem entender. Para o autor, o legislador, e muito menos o administrador, não possuem discricionariedade¹⁵⁴ ampla para dispor dos recursos como bem entenderem. Existem vários tipos de limites a esta Liberdade do Legislador para utilizar os recursos públicos. Ela é *conformada* pela Supremacia da Constituição.¹⁵⁵

O uso de recursos públicos deve se dar de forma a permitir que os objetivos estabelecidos no art. 3º da Constituição sejam alcançados. Para tanto é imprescindível que sejam realizados gastos públicos em direitos fundamentais sociais, a fim de permitir que as pessoas possam exercer sua liberdade jurídica obtendo condições de exercer sua liberdade real, conforme Alexy. Logo, ao legislador, e muito menos o administrador, não é permitido

¹⁵² Para o conceito de normas-objetivo ver Eros Roberto Grau, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, SP, Revista dos Tribunais, 1978.

¹⁵³ SCAFF, op. cit., p. 123-4.

¹⁵⁴ Segundo SCAFF, um dos trabalhos que melhor analisa a questão da discricionariedade administrativa é o de Andreas Krell, **Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: O controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Um Estudo Comparativo**. Porto Alegre, Editora do Advogado, 2004.

¹⁵⁵ SCAFF, op. cit., p. 124.

que realizem gastos de acordo com suas livres consciências, de forma desvinculada dos objetivos impostos pela Carta, especialmente em seu art. 3º.¹⁵⁶

Para Scaff, a liberdade de conformação do legislador não é tão ampla como se pensa, pois vinculada à Supremacia da Constituição, e a teoria da "reserva do possível" está vinculada a estes limites.¹⁵⁷

Como os direitos fundamentais sociais são, por definição, direitos a prestações, não é razoável que se aloquem todos os recursos públicos disponíveis para sua implementação. Mas é imprescindível que sejam disponibilizados recursos públicos bastantes e suficientes, de forma proporcional aos problemas encontrados e de forma progressiva no tempo, de modo a que as deficiências para o exercício das liberdades jurídicas sejam sanadas através do pleno exercício das liberdades reais (Robert Alexy), ou, por outras palavras, para o exercício pleno das capacidades de cada indivíduo ou coletividade de indivíduos (Amartya Sen).¹⁵⁸

De acordo com Scaff, a teoria da Reserva do Possível somente poderá ser invocada se houver comprovação de que os recursos arrecadados estão sendo disponibilizados de forma proporcional aos problemas encontrados¹⁵⁹, e de modo progressivo a fim de que os impedimentos ao pleno exercício das capacidades sejam sanados no menor tempo possível.¹⁶⁰

2.3.4 A teoria dos custos dos direitos

Segundo Flávio Galdino, é preciso destacar que todos os direitos, mesmo aqueles negativos, possuem um custo ao Estado. Não só a implementação, mas principalmente a manutenção agrega uma despesa pública, o que permite concluir que em todos os direitos, mesmo aqueles de defesa, há um caráter prestacional.¹⁶¹

Os professores das Universidades de Princeton e Chicago, Stephen Holmes e Cass Sunstein, respectivamente, desenvolveram a teoria do custo dos direitos, ao diagnosticarem que os direitos de defesa ou de ações negativas demandam dispêndio de recursos públicos,

¹⁵⁶ SCAFF, op. cit., p. 125.

¹⁵⁷ SCAFF, op. cit., p. 129.

¹⁵⁸ SCAFF, op. cit., p. 129.

¹⁵⁹ SCAFF afirma que a necessidade de ponderação de valores na aplicação dos direitos fundamentais sociais é preconizada por Ingo Sarlet, contudo, sem a análise financeira referida em sua obra (**A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre/Livraria do Advogado, 2ª edição, 2001, p. 265).

¹⁶⁰ SCAFF, op. cit., p. 129-130.

¹⁶¹ GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo. **A legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 139-222. Apud HEINEN, Juliano. **O custo do direito à saúde e a necessidade de uma decisão realista: uma trágica opção**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 21 set. 2012. p. 8.

caso contrário os cidadãos não poderiam usufruir a propriedade privada ou qualquer outro direito individual da forma como o fazem.¹⁶²

Os autores americanos para chegarem à conclusão acima citada em relação à demanda de recursos públicos, verificaram que os direitos de defesa ou direitos a ações negativas necessitam, tanto quanto os direitos prestacionais, de uma interação social, bem como de cooperação social e financiamento governamental.

O que Holmes e Sunstein demonstraram é, de fato, o que se apresenta, quando se discute quais direitos efetivar, é uma questão de prioridades, pois mesmo os direitos a ações negativas demandam considerável aporte de recursos públicos.¹⁶³

Segundo Heinen, a conceituação e implementação dos direitos fundamentais deve, inexoravelmente, tomar em consideração o custo dos direitos e a escassez de recursos. Assim, a decisão que determina ou não o fornecimento do direito fundamental, não pode se desgarrar do custo do próprio direito, e, principalmente, da escassez de recursos existente. A escolha de quem está protegido ou de quem está desprotegido não pode ser feita de forma individual, mas sim, de forma coletiva, neste último caso, privilegiando as massas menos favorecidas.¹⁶⁴

Guido Calabresi e Philip Bobbit diz que a escassez de recursos públicos impõe sacrifícios, impedindo que se resolvam todos os anseios da sociedade, por mais imprescindíveis que sejam. Fica, assim, o agente público obrigado, à margem de sua vontade pessoal, a ter que fazer escolhas.¹⁶⁵

Dessa forma, os direitos para serem afirmados, demandam necessariamente prestações estatais, e quando eles entram em choque, o Estado, tem por obrigação fazer uma opção, e essa opção será considerada trágica, na medida em que um direito não será atendido. Dessa forma, a conceituação e implementação dos direitos fundamentais deve sem dúvidas levar em consideração o custo dos direitos e a escassez de recursos.¹⁶⁶

¹⁶² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999, p. 35. Apud FONTES, Grazielly dos Anjos; FONTES, Carolina dos Anjos. **O princípio da eficiência administrativa e a teoria dos custos dos direitos fundamentais: a atuação estatal diante da limitação de recursos financeiros**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo- SP, nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br>>. Acesso em: 21 set. 2012. p. 901.

¹⁶³ HOLMES e SUNSTEIN, *The cost of rights: why liberty depends on taxes*, p. 48. Apud FONTES e FONTES, *O princípio da eficiência administrativa e a teoria dos custos dos direitos fundamentais*, p. 901.

¹⁶⁴ HEINEN, *O custo do direito à saúde e a necessidade de uma decisão realista...*, p. 9.

¹⁶⁵ CALABRESI, Guido, et BOBBIT, Philip. *Tragic Choices - The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. New York/London: W. W. Norton & Company. 1978, passim. Apud FONTES e FONTES, *O princípio da eficiência administrativa e a teoria dos custos dos direitos fundamentais*, p. 902.

¹⁶⁶ FONTES; FONTES, *O princípio da eficiência administrativa e a teoria dos custos dos direitos fundamentais*, p. 902.

De acordo com Galdino¹⁶⁷, entende-se que “(...) somente uma errônea compreensão dos direitos (que ignore seus custos) pode sustentar a tese de que os mesmos geram irresponsabilidades em relação aos deveres correlatos. Assim, a falsa ideia de que alguns direitos não custam, ou são gratuitos, essa sim gera irresponsabilidade.” Para o autor, torna-se responsável entender que os direitos só existem se existirem recursos, que nem sempre estão disponíveis.

¹⁶⁷ GALDINO, Flávio, O custo dos direitos, p. 213. Apud HEINEN, O custo do direito à saúde e a necessidade de uma decisão realista, p. 9.

Capítulo 3 - O controle do gasto público

O controle e a avaliação constituem as duas últimas etapas do processo orçamentário, que se inicia com as etapas de elaboração, aprovação e execução da programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro.

Giacomoni¹⁶⁸ observa que a nova realidade da administração pública nos últimos cinquenta anos, caracterizada por crescentes demandas e maior número de funções, por formas de atuação mais complexas e por situações fiscais difíceis, exige enfoques de controles preocupados com a avaliação dos resultados econômicos e sociais da ação governamental.

3.1 O Controle na administração pública

Na Administração Pública, o controle se caracteriza em interno e externo. De acordo com a Constituição federal de 1988, no art. 70, "a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei". Essa classificação é a que consta em todas as normas legais, e se constitui num enfoque relativo ao órgão controlador.

De acordo com Piscitelli¹⁶⁹, enquanto o controle técnico vai verificar a existência de recursos para determinado tipo de dispêndio, a autorização para a sua realização, o cumprimento das formalidades legais para a sua consumação, a efetiva execução da operação e a respectiva contraprestação em bens ou serviços, o controle político verificaria se o dispêndio deveria ter sido realizado, se correspondia à melhor opção, qual o melhor modo de realizá-lo e seu efetivo grau de prioridade.

Demonstrando preocupação com a deficiência de informações sobre os gastos governamentais, o então Ministro do TCU Luciano Brandão¹⁷⁰, na condição de relator das contas do Governo de 1978, reconhecia que o controle orçamentário só fazia sentido se aliado a um sistema de quantificação física dos serviços prestados ou dos bens produzidos pelo Governo em benefício da população. Na sua opinião, o Tribunal de Contas da União deveria

¹⁶⁸ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 331-2.

¹⁶⁹ PISCITELLI, Roberto B. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1988. p. 37.

¹⁷⁰ SOUZA, Luciano Brandão Alves de. **Relatório e parecer sobre as contas do governo da república de 1978**. Brasília, Senado Federal, 1979.

verificar se as necessidades da sociedade que, em última análise, deram origem à instituição de determinada organização, estavam sendo atendidas e em que medida estavam sendo atingidas; e se os benefícios (bens ou serviços) correspondiam aos recursos empregados.¹⁷¹

3.1.1 Controle da execução orçamentária

Fonrouge¹⁷² indica a existência de finalidades e objetivos gerais do controle da execução orçamentária, quando assinala que o controle da execução do orçamento tem uma finalidade técnico-legal vinculada com a regularidade dos atos de gestão financeira e o adequado manejo dos fundos públicos; mas, além disso, persegue um objetivo mais amplo, de tipo político, qual seja a apreciação da orientação geral do governo, custo e eficiência dos organismos oficiais, e adequação da atividade desenvolvida aos planos de ação econômico-social.

Cabe, entretanto, ressaltar que essas finalidades e objetivos somente se aplicam à execução da despesa. E a doutrina sempre deu ênfase ao controle da realização da despesa, deixando em plano secundário, quando não omissivo, o controle da execução da receita.

3.1.2 O Controle no direito orçamentário brasileiro

No direito orçamentário brasileiro, sistemas de controle são os modos pelos quais eles são exercidos, se por órgãos externos ou internos à administração controlada.

A base da distinção é o artigo 70 da Constituição vigente. Mas a Lei nº 4.320 de 1964, nos seus artigos 76 a 82, já a consignava ao regular o controle interno e o controle externo. A Constituição federal trouxe grandes aperfeiçoamentos a esses institutos de fiscalização financeira e orçamentária, estabelecendo o caput do artigo 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

¹⁷¹ PISCITELLI, Roberto B. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1988. p. 40.

¹⁷² FONROUGE, Giuliani. *Derecho Financiero*. 2. ed. Vol I. p. 240. Apud SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973. p. 350.

Vê-se que as bases legais do controle e avaliação da execução orçamentária e financeira concentram-se tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei Federal no 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal no 101/2.000.

Giacomoni¹⁷³ destaca que as duas primeiras modalidades de controle previstas no art. 75¹⁷⁴ da Lei 4.320/64 tratam da observância de normas e de determinações legais da gestão, de longa tradição. Obviamente que o orçamento tradicional não permitia o controle do cumprimento do programa de trabalho, já que não o expressava.

3.1.2.1 O controle externo

O exercício do controle externo é da competência do Poder Legislativo, que conta para tal com o auxílio dos Tribunais de Contas. A Constituição de 1988, de forma mais detalhada que qualquer outra, explicita as atribuições do Tribunal de Contas da União.¹⁷⁵

¹⁷³ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 338.

¹⁷⁴ Lei 4.320, de 17 de março de 1964, art. 75: O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

¹⁷⁵ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 71.

- I- apreciar as contas prestadas atualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;
- II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V- fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidades de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

De acordo com Giacomoni¹⁷⁶, tanto a Lei Maior como a Lei básica do orçamento (Lei nº 4.320/64) mostram claramente que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à questão dos dinheiros públicos e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento.

3.1.2.2 O controle interno

A Constituição de 1988 define os objetivos principais do controle interno:

Art. 74. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição de 1988 chegou a dispositivos mais aperfeiçoados do que aqueles da Constituição anterior. Em primeiro lugar, porque obriga os três poderes a manterem controle interno e não só o Executivo como na Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969; e, especialmente, porque determina a realização de avaliações relativamente ao cumprimento dos objetivos e metas constantes dos diversos instrumentos de planejamento: plano plurianual, programas e orçamentos.

Giacomoni afirma que,

Ao contrário do passado, quando a ênfase do controle interno residia nas questões ligadas ao mero cumprimento dos aspectos legais do gasto público, os novos dispositivos, ao lado de manter o controle quanto à observância das normas e demais exigências legais, *trazem positivas inovações no campo do controle*

X- sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado federal;

XI- representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

¹⁷⁶ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 236.

*substantivo. É o caso do inciso II do artigo 74 que define como uma das finalidades do controle a avaliação dos resultados das gestões orçamentárias, financeira e patrimonial, segundo os conceitos de eficiência e eficácia. (grifos nossos)*¹⁷⁷

Verifica-se que as atribuições do Controle Interno sofreram alterações com o advento da Constituição Federal de 1988. Diferentemente do que dispunha a Constituição anterior, todos os Poderes se obrigam a manter controle interno¹⁷⁸. Além disso, o inciso II do art. 74 inova ao estabelecer a realização de avaliações relativamente ao cumprimento dos objetivos e metas constantes no plano plurianual, programas e orçamentos, segundo os conceitos da eficiência e eficácia. Percebe-se uma preocupação no campo do chamado controle substantivo, diferente do que ocorria no passado, quando a preocupação se dava apenas para a verificação da legalidade dos atos de gestão.

3.2 A auditoria governamental e o papel do Tribunal de Contas da União

A auditoria governamental atua tanto no âmbito do controle interno como no âmbito do controle externo, sendo um dos principais instrumentos utilizados no controle e na avaliação dos programas de governo.

Em relação ao desenvolvimento metodológico, Flávio da Cruz¹⁷⁹ classifica a evolução da auditoria em três fases:

- a) **Auditoria fiscalizadora** - tem como objetivo fiscalizar as transações sob as óticas financeira e patrimonial, bem como os registros delas decorrentes.
- b) **Auditoria de gestão** - tem como objetivo vigiar a produção e a produtividade e avaliar os resultados alcançados diante de objetivos e metas fixados para um determinado período dentro da tipicidade própria.
- c) **Auditoria operacional** - tem por objetivo vigiar as transações sob as óticas da economicidade, eficiência e eficácia e das causas e dos efeitos decorrentes. Verificar a efetividade dos programas específicos diante do posicionamento da empresa em seu ambiente de atuação e o significado do desempenho obtido diante

¹⁷⁷ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 237.

¹⁷⁸ Constituição Federal de 1988, art. n° 74.

¹⁷⁹ CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 25.

de metas-desafios estabelecidos nos vários campos de resultados maximizadores do valor da entidade.

O Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria Federal de Controle¹⁸⁰, ao expedir a Instrução Normativa nº 1/2001, com o objetivo de definir diretrizes, conceitos e aprovar normas técnicas para atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conceituou os 5 tipos de auditoria: de avaliação da gestão, de acompanhamento da gestão, contábil, operacional e especial.

3.2.1 Novo enfoque para a auditoria governamental e o papel do Tribunal de Contas da União

A Constituição de 1988, como já abordado anteriormente, confere ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo, que conta pata tal com o auxílio do Tribunal de Contas. Ao Congresso Nacional cabe a competência exclusiva de julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, além de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta.¹⁸¹

Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Segundo Couto¹⁸², observa-se o aspecto inovador ao ampliar as atribuições da Corte de Contas, que passou a analisar não apenas a legalidade dos atos dos gestores públicos, mas também se a aplicação dos recursos federais em seu poder está realmente atingindo seus objetivos e beneficiando de forma efetiva as populações atendidas pelos programas que financiam.

¹⁸⁰ A Secretaria Federal de Controle Interno, Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Federal está atualmente subordinada à Controladoria Geral da União.

¹⁸¹ Constituição Federal de 1988, art. 49.

¹⁸² COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O orçamento público e a avaliação da eficiência do gasto público no Brasil**. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009. p. 58.

3.2.2 O Tribunal de Contas da União e a auditoria operacional

A auditoria tradicional caracteriza-se por normas e padrões de natureza técnica e ética claramente determinados, tornando-se um elemento fundamental no sistema de informações, medição de desempenho e prestação de contas da administração. Os trabalhos são desenvolvidos por meio do estudo e da avaliação sistemática de transações, procedimentos, operações e das demonstrações financeiras resultantes, tendo por finalidade determinar o grau de observância dos critérios estabelecidos e emitir um parecer sobre o assunto.¹⁸³

A Instrução Normativa nº 1/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, define a atuação da auditoria operacional da seguinte forma:

(...) atua nas áreas inter-relacionadas do órgão/entidade, avaliando a eficácia dos seus resultados em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis, bem como a economicidade e a eficiência dos controles existentes para a gestão dos recursos públicos. Sua filosofia de abordagem dos fatos é de apoio, pela avaliação do atendimento a diretrizes e normas, bem como pela apresentação de sugestões para o seu aprimoramento.

A auditoria de natureza operacional, também chamada de auditoria de desempenho, tem como objetivo avaliar o desempenho das ações do Estado para atender às necessidades da sociedade. Objetiva contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo, bem como garantir informações fidedignas à sociedade e ao Governo sobre o desempenho dos programas e organizações governamentais com vistas à prestação de contas pelos seus resultados.¹⁸⁴

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União a competência de realizar auditoria de natureza operacional, dentre outras auditorias (artigo 71, inciso IV). Essa competência reflete o avanço no paradigma da fiscalização, tradicionalmente voltado para as verificações de legalidade e conformidade. Ampliou-se, dessa forma, o

¹⁸³ JUND FILHO, Sergio Lopes. **As novas doutrinas de administração pública e os seus reflexos nos controles e na auditoria de desempenho dos programas governamentais**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2002. p. 75.

¹⁸⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação de programas de governo. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo. Acesso em 14/07/2009. Apud COUTO, op. cit., p. 71.

escopo do controle, ocorrendo comprometimento com os aspectos operacionais e de economicidade da gestão governamental.¹⁸⁵

O Ministro Humberto Souto, do TCU, em entrevista concedida à Revista Brasileira de Contabilidade, em 2001, perguntado sobre o tema auditoria de avaliação de programas de governo, assim se pronunciou :

O mundo moderno do controle está investindo na chamada auditoria de desempenho ou de resultado, que deixa de ser financeira, apenas, para ser uma auditoria que vai mostrar a todos os setores interessados e ao próprio Tribunal o que está acontecendo em determinado programa, se o programa é importante para a sociedade, se além de ter os seus recursos bem aplicados ele tem também o retorno esperado pelo Congresso e pelo Governo, que destinaram recursos para aquele programa. Seriam resultados em nível de desenvolvimento social, de geração de renda e de empregos, de geração de informações, com a finalidade de promover correções de desigualdades, melhorar o combate à pobreza e a miséria.¹⁸⁶

¹⁸⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 347.

¹⁸⁶ JUND FILHO, op. cit., p. 107.

Capítulo 4 - Análise dos aspectos relacionados à despesa pública e à administração orçamentária no Brasil

4.1 Análise quanto ao gasto social do governo

É importante lembrar que este trabalho tem por objetivo verificar em que medida a atuação do governo se verifica, tomando-se por base os fundamentos constitucionais e legais, sobretudo os objetivos da atuação estatal, ou seja, os fundamentos do Estado brasileiro, as funções estatais e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, busca-se correlacionar o conceito de dignidade da pessoa humana, os mandamentos constitucionais e legais, com o efeito social deste gasto público, ou seja, se o Estado brasileiro realmente realiza os gastos públicos de forma adequada com o que é previsto na CF e demais dispositivos legais que condicionam a Administração Pública.

Tendo em vista o que afirma Nogueira¹⁸⁷, isto é, tributo que não gera diminuição de desigualdade social é tributo ilegítimo porque malversado, passaremos a analisar, nesta parte do trabalho, as questões postas elegendo como base empírica o gasto público do Governo Federal.

Diante do objetivo secundário efetuar uma análise do gasto social do governo, verificando se os gastos governamentais atendem aos requisitos constitucionais: dignidade da pessoa humana, princípios decorrentes e demais princípios que condicionam a despesa pública, passaremos, neste item, a efetuar a análise.

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais no âmbito do Estado é muito recente no Brasil, sendo a Constituição Federal de 1988 um importante marco neste processo, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto de tipos de benefícios sociais.¹⁸⁸

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos *objetivos fundamentais da República*, conforme previsto no seu Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia *construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as*

¹⁸⁷ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Tributo, gasto público e desigualdade social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4903>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

¹⁸⁸ CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR, José Celso. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 263.

desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

De acordo com o que estabelece o texto da Lei Maior, a configuração de nosso Estado Democrático de Direito tem por fundamentos a dignidade humana, a igualdade substancial e a solidariedade social, e determina, como sua meta prioritária, a correção das desigualdades sociais e regionais, com o propósito de reduzir os desequilíbrios entre as regiões do País, buscando melhorar a qualidade de vida de todos os que aqui vivem.

A literatura indica que a principal função do setor público é preencher as chamadas “falhas de mercado”, ou seja, oferecer bens e serviços que o mercado privado não consegue ofertar a contento, o que é chamado por Mendes¹⁸⁹ de “seis funções de um governo eficiente”, como observado no capítulo 1. Uma dessas funções é a redução da desigualdade e da pobreza, por meio do acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social, etc.

Para Mendes, um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidade para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social. Em contraposição, um Estado pouco eficiente é aquele no qual prolifera a criação artificial de rendas (reservas de mercado, perpetuação de monopólios, alocações compulsórias de recursos públicos, uso dos meios do Estado em favor da burocracia), não há preocupação com a efetiva redução da desigualdade de renda e oportunidades, nem com a qualidade final do serviço público prestado.

Nesta afirmação, verificamos que o autor correlaciona uma das funções econômicas do Estado, a função distributiva, que tem por objetivo contribuir para diminuir as desigualdades sociais, com os princípios da igualdade, o princípio do justo gasto do tributo arrecadado, dentre outros princípios. Ao seguir os princípios mencionados, os formuladores de política econômica e os governantes, estão indiretamente contribuindo para que um Estado se torne eficiente.

No entanto, a realidade é bem diferente, por exemplo, ao se analisar a utilização dos recursos públicos por parte do Estado brasileiro, por meio do relatório denominado *Gasto*

¹⁸⁹ MENDES, Marcos. Ineficiência do Gasto Público no Brasil. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília: IPEA, 2007. p. 125-6.

*Social do Governo Central: 2001 e 2002*¹⁹⁰, verifica-se que apesar de ter uma carga tributária acima de 36% do PIB, equivalente à média da carga tributária dos países da OCDE, o Brasil é um país onde grande parte da população ainda não tem acesso a recursos suficientes para satisfazer necessidades básicas e onde a distribuição de renda é uma das mais desiguais do mundo.

Ao agirem desta forma, verificamos que o Estado brasileiro não atende ao princípio da dignidade humana, e muito menos à teoria do mínimo existencial. Observa-se que não são atendidos, ainda, os princípios da redistribuição de rendas, o da igualdade, o da liberdade, o da solidariedade e o da integridade física e moral, dentre outros.

Dessa forma, a compreensão da magnitude e da composição do gasto social do governo, pelos formuladores de política pública e pela sociedade, é de suma importância. A partir dessa compreensão é possível avaliar se os recursos públicos estão sendo alocados para o atendimento das demandas prioritárias da sociedade, assim como identificar direções de mudanças nas políticas adotadas capazes de melhorar os indicadores sociais do País.

Os dados e estimativas de incidência apresentados no *Orçamento Social da União*¹⁹¹ referente ao período 1998-2000, permitem verificar que mais de 2/3 (dois terços) das receitas líquidas do Governo Central são usadas para financiar despesas na área social. No entanto, embora o Brasil seja um país relativamente jovem, a maior parte desse gasto refere-se ao pagamento de aposentadorias e pensões, cuja incidência, no caso brasileiro, tem forte *componente regressivo*. Em contraste, os gastos sociais com maior poder de enfrentamento da pobreza e das desigualdade sociais – como, *educação fundamental e média, saúde básica e programas de renda mínima* – apesar de crescentes, ainda têm uma participação bastante reduzida no orçamento do Governo Central.¹⁹²

O Brasil é uma exceção à tendência internacional, onde uma alta carga tributária está associada a uma baixa desigualdade de renda. Os dados apresentados no relatório citado anteriormente¹⁹³ mostram que o Reino Unido e a Espanha, por exemplo, com cargas tributárias semelhantes à brasileira, têm uma desigualdade de renda muito menor que a

¹⁹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo Central: 2001-2002**. Brasília, Novembro de 2003. *Site* do Ministério da Fazenda: www.fazenda.gov.br, 13 de novembro de 2003. p. 2.

¹⁹¹ Publicado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. O documento que sistematiza o gasto social da União no período 1998-2000 foi disponibilizado na página do Ministério da Fazenda: [http://www.fazenda.gov.br/spe/es.econ/Orçamento Social da União.pdf](http://www.fazenda.gov.br/spe/es.econ/Orçamento%20Social%20da%20União.pdf).

¹⁹² BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003. p. 3.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 12.

observada no Brasil. Ao mesmo tempo, o México e o Chile, com coeficientes de *Gini*¹⁹⁴ próximos do brasileiro, têm uma carga tributária muito mais baixa que a do Brasil. Em outras palavras, o Brasil é um país com renda per capita relativamente baixa (comparada à renda per capita de países industrializados), mas que tem alcançado uma arrecadação tributária equivalente a países ricos. No entanto, contrariamente ao que ocorre nesses países (ricos), o Brasil não tem conseguido usar os sistemas tributário e de gasto social de forma a afetar substancialmente a extrema desigualdade de renda observada no País.

Amartya Sen afirma que o desenvolvimento consiste na remoção dos vários tipos de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento. Segundo o autor, a participação do Estado, do mercado, da imprensa e de outros agentes sociais deve conduzir “à garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios”.¹⁹⁵

Para efeito de comparação, é importante ressaltar que mesmo as transferências de aposentadorias e pensões têm padrão de distribuição progressivo no caso do Reino Unido, com o grupo dos 20% mais pobres recebendo 24% dessas transferências e os 20% mais ricos recebendo 8%. A título de ilustração, se o Brasil tivesse uma distribuição das transferências de aposentadorias entre as diversas faixas de renda semelhante a observada no Reino Unido, mesmo sem alterar o volume total do gasto com transferências, o nosso coeficiente de Gini da renda bruta seria reduzido em cerca de 7%, caindo de 0,58 para 0,54.¹⁹⁶

Por meio do estudo¹⁹⁷ já abordado anteriormente verifica-se uma nítida radiografia da distorção do Estado brasileiro, que é o de gastar mais com os mais ricos. O próprio estudo reconhece através de fatos dados, número e gráficos, que em outros países o Estado corrige e diminui a desigualdade quando distribui os recursos tributários arrecadados, porém, no Brasil,

¹⁹⁴ Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. O coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país. O índice Gini é apresentado em pontos percentuais (coeficiente x 100). O Índice de Gini do Brasil é de 51,9 (ano de 2012) o que demonstra que nosso país, apesar dos avanços econômicos dos últimos anos, ainda tem uma alta concentração de renda. Porém, devemos destacar um avanço do Brasil neste índice, já que em 2008 era de 54,4.

Índice de Gini de outros países: - Argentina: 49 (2007) - China: 47 (2007) - Alemanha: 27 (2006) - México: 47,9 (2006) - Paraguai: 56,8 (2008) - Noruega: 25 (2008) - Portugal: 38,5 (2008) - Estados Unidos: 45 (2007) - França: 32,7 (2008).

¹⁹⁵ SEN, op. cit., p. 10-1.

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003, p. 14.

¹⁹⁷ Ibidem.

o Estado quando gasta confirma a desigualdade. Ou seja, o Estado brasileiro ainda não fez uma opção social pelos menos abastados.¹⁹⁸

Como demonstração dessa distorção, em 2002, o gasto dos tributos arrecadados pelo governo federal no campo social foi de R\$ 204,2 bilhões. Todavia, de todo esse fabuloso gasto, 1,5% foram para os programas de renda mínima e 73% foram para aposentadorias e pensões. Destes 73% gastos com a previdência, a maior parcela foi para os 20% mais ricos, significando que o pagamento de aposentadorias e pensões é bem mais concentrado no topo da distribuição de renda.¹⁹⁹

Tendo em vista que o princípio da solidariedade tem seu lugar incluído nos objetivos fundamentais da República, já tratado no Capítulo 1, quando se analisa os gastos sociais do Estado brasileiro pode-se concluir que o governo gasta mais com os mais ricos, sobretudo na área de previdência pública, o que vai de encontro ao que é preconizado no inciso I, do art. 3º, da Constituição Federal.

Como visto no Capítulo 1, uma das funções econômicas do Estado é a função distributiva, que se ocupa do complexo problema da distribuição de renda e da riqueza econômica, promovendo ajustamentos na distribuição de renda. Assim, foi visto que o orçamento público é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. Verifica-se que o Estado brasileiro não exerce uma das funções econômicas de maneira satisfatória, a função distributiva, cuja principal função é promover ajustamentos na distribuição de renda.

O estudo ainda revela outra distorção, quando aprofunda no gasto da previdência por faixa etária e o compara com o da Espanha. Nesses dois países a proteção social é fortemente concentrada nos benefícios de aposentadorias e pensões, os quais respondem por mais de 70% das transferências monetárias realizadas pelo governo para indivíduos ou famílias. Apesar de o Brasil ser um país com população significativamente mais jovem, na Espanha o gasto maior é com quem tem mais de 70 anos, já aqui no Brasil, a maior parte desse gasto (40%) é direcionado para o grupo etário de 45 a 60 anos, revelando assim a prematuridade de nossas aposentadorias.²⁰⁰

¹⁹⁸ NOGUEIRA, Tributo, gasto público e desigualdade social.

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003, p. 18.

²⁰⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003, p. 18.

Outro aspecto que ratifica a política adotada pelos governantes brasileiros é observado por Miriam Leitão²⁰¹, ao verificar que em países como Bélgica, Suécia, Alemanha, Dinamarca, Espanha, Canadá, Reino Unido, Austrália e EUA, a desigualdade cai fortemente depois que o Estado recolhe e distribui as receitas tributárias, já no Brasil quase não há diferença, mais um flagrante de que o Estado brasileiro é ratificador da desigualdade social, ou seja, é um Estado Fiscal que ainda não fez uma opção pelos mais pobres.

Foi observado pela Professora Maria Celina de Moraes que da dignidade decorrem quatro princípios jurídicos fundamentais concretizadores, que são o da *igualdade*, o da *liberdade*, o da *integridade física e moral* e o da *solidariedade*, todos vinculados a uma gama de direitos fundamentais, presentes nas constituições dos Estados Democráticos modernos.²⁰²

Em estudo publicado pelo Governo Federal²⁰³ ficou demonstrada uma nítida radiografia da distorção do Estado brasileiro: a de gastar mais com os mais ricos. O próprio estudo reconhece através de fatos dados, número e gráficos, que em outros países, o Estado corrige e diminui a desigualdade quando distribui os recursos tributários arrecadados, porém, no Brasil, o Estado quando gasta confirma a desigualdade.²⁰⁴

No campo do gasto com a universidade pública gratuita, que sabidamente *favorece aos mais ricos da população*, o Ministério da Fazenda²⁰⁵ informa que o custo médio por aluno do curso superior é estimado em cerca de 170% do PIB²⁰⁶ (produto interno bruto) per capita. Já nos países da OCDE²⁰⁷, o custo é estimado em 100% do PIB per capita, ou seja, no Brasil,

²⁰¹ Miriam Leitão. Tudo é tão desigual. Rio de Janeiro. O GLOBO. Coluna Panorama Econômico. 14/11/2003, p. 26. Apud NOGUEIRA, Tributo, gasto público e desigualdade social.

²⁰² MORAES, Maria Celina Bodin de. **O Conceito de Dignidade Humana: Substrato Axiológico e Conteúdo Normativo**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 117.

²⁰³ Governo Federal - Site do Ministério da Fazenda. Estudo denominado "Gasto social do Governo Central 2001/2002". BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica.

²⁰⁴ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Tributo, gasto público e desigualdade social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4903>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

²⁰⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo Central: 2001-2002**. Brasília, Novembro de 2003. Site do Ministério da Fazenda: www.fazenda.gov.br, 13 de novembro de 2003. p. 34-5.

²⁰⁶ À primeira vista poderia parecer incorreta a afirmação. O parâmetro utilizado é a média dos países da OCDE, que equivale a 100%. O percentual de 170% se explica porque o número de alunos que cursa o ensino superior gratuito é bem menor que o número de habitantes. Por exemplo, se o PIB per capita é US\$ 21.000, em 2010, segundo o IBGE, o custo anual de cada aluno é 21.000,00 x 1,7 = US\$ 35.700,00, por ano, em cada universidade pública.

²⁰⁷ A *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. Os membros da OCDE são economias de alta renda com um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e são considerados países desenvolvidos, exceto México, Chile e Turquia.

não obstante a pobreza que atinge grande parcela da população, gasta-se mais que os países ricos com a educação gratuita dos mais ricos.

Vale observar, por exemplo, que no Uruguai o gasto per capita com educação pública é de 21%; no Chile 20%; na China 65%; e na Índia, 93%, já no Brasil, 170%. Tendo em vista que este gasto com as universidades públicas, beneficiam os 10% mais ricos da população, situação gritantemente cristalina, uma política de gasto educacional distorcida, gerando ainda mais desigualdade social, tendo em vista que, paradoxalmente, os jovens que estudam em universidades públicas são aos mais bem aquinhoados.²⁰⁸

De acordo com o censo realizado em 2010, pelo IBGE²⁰⁹, dos 190 milhões de habitantes, 14,61 milhões são analfabetos, com idade acima de 10 anos, ou seja 9% da população na faixa etária. Quase 10% da população brasileira não atingiu o mínimo existencial, ou seja essa parte da população não é livre para expressar suas ideias, como também não são sujeitos que usufruem do princípio da dignidade humana.

De acordo com Alexandre de Moraes, os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da república: *construção de uma sociedade justa*. Para adoção desse preceito deve existir uma política legislativa e administrativa que não pode contentar-se com a pura igualdade legal, adotando normas especiais tendentes a corrigir os efeitos díspares ocasionados pelo *tratamento igual dos desiguais*.²¹⁰

A importância da educação no desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população é exemplificada pelas palavras de Ricardo Lobo Torres²¹¹, ao abordar as condições da liberdade, que são as garantias mínimas exigidas para que possa florescer a liberdade. Segundo o autor, de nada adianta ser titular da liberdade de expressão se não se possui a

Teve origem em 1947 como a **Organização para a Cooperação Econômica (OECE)**, liderada por Robert Marjolin da França, para ajudar a administrar o Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, a sua filiação foi estendida a estados não-europeus. Em 1961, foi reformada para a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Convenção sobre a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (<http://www.oecd.org/>).

²⁰⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo Central: 2001-2002**. p. 34-5.

²⁰⁹ Site **G1**, IBGE INDICA QUE ANALFABETISMO CAI MENOS ENTRE OS MAIORES DE 15 ANOS. 16/11/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/ibge-indica-que-analfabetismo-cai-menos-entre-maiores-de-15-anos.html>>, Obtido em: 13/11/2012.

²¹⁰ MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 65.

²¹¹ TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: _____ (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 258.

educação mínima para a manifestação de ideias, que sabidamente são proporcionadas com melhores condições de educação para as camadas mais pobres da população.

É válido observar o que constata Amartya Sen, de que não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos. "A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis na duração e qualidade de vida de toda a população."²¹²

Não se pode olvidar do que afirmam North et al.,²¹³ de que as sociedades baseadas na igualdade de oportunidade e acesso, como investimentos em educação fundamental e média, conseguem consolidar o desenvolvimento econômico, enquanto aquelas baseadas em criação de renda via Estado tendem a permanecer em situação inferior.

Para o professor Gianetti²¹⁴, a desigualdades sociais têm três fontes: *a falta de oportunidades*, como o acesso ao ensino superior; *a demográfica*, já que as mulheres pobres têm taxas bem superiores de natalidade; e o *direcionamento equivocado do gasto público*. Segundo ele, é no redirecionamento dos programas sociais para os quais são destinados os recursos financeiros oriundos dos tributos que o governo pode atacar e corrigir com agilidade as desigualdades.

Pode-se concluir que não há uma política que privilegie as camadas menos abastadas da população, a não ser nos programas de efeito imediato, como o bolsa família. Da mesma forma que ocorre com os gastos relativos à previdência, de forma ainda mais atentatória aos princípios estudados, ocorre com os gastos relacionados à educação pública de nível superior, na qual o governo brasileiro gasta 170% do PIB per capita, que claramente beneficia as camadas mais favorecidas da população. Tal constatação demonstra o efeito regressivo na redistribuição de rendas, bem como afronta clara a diversos princípios, mas sobretudo aos princípios da liberdade e da igualdade. É importante ressaltar que de nada adianta ser titular da liberdade de expressão se não se possui a educação mínima para a manifestação de idéias.

Para Mendes²¹⁵, um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária

²¹² SEN, op. cit.,170-1.

²¹³ NORTH, Douglass Cecil; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. New York: Cambridge University Press, 2009.

²¹⁴ Adauri Antunes Barbosa. Para especialistas, política social precisa mudar. Rio de Janeiro. *O GLOBO*. 15/11/2003, p. 12. Apud NOGUEIRA, Tributo, gasto público e desigualdade social.

²¹⁵ MENDES, Ineficiência do Gasto Público no Brasil, p. 126.

para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também *oferecendo igualdade de oportunidade* para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social.

A partir dessa constatação, é possível concluir que o modelo brasileiro de Estado está baseado principalmente no modelo de Estado ineficiente, no qual o combate à pobreza está baseado em criação artificial de rendas, como o bolsa família, e não na igualdade de oportunidade e acesso, como investimentos prioritários na educação básica, que levariam como consequência à consolidação do desenvolvimento econômico.

Segundo Moraes²¹⁶, para que seja obedecido o princípio da igualdade, é preciso que sejam contempladas, desde sempre, as diferenças existentes entre as pessoas. O legislador constituinte, apoiado nos princípios da dignidade humana e da solidariedade social, teve a pretensão de enfrentar as desigualdades concretas do contexto da sociedade brasileira contemporânea, ao propugnar, como objetivo fundamental da república - art. 3º, III -, a erradicação da pobreza e da marginalização social, impondo o atingimento da igualdade substancial e da justiça social. A partir dos dados mostrados sobre gastos com a educação e a previdência pública, verifica-se que o Estado brasileiro não tem agido de conformidade aos princípios apontados por Moraes.

Como contraponto à ineficiência das políticas sociais, é válido admitir que houve um esforço louvável de melhora nas condições sociais, justificadas principalmente por uma necessidade emergencial. Durante os primeiros anos do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quase 10 milhões de brasileiros ultrapassaram a linha de pobreza e mais de sete milhões deixaram a situação de indigência. Em 2003, 64 milhões de pessoas (37,2% da população) tinham renda inferior a meio salário mínimo. Este número caiu para 53,9 milhões, em 2005, o que passou a representar 30,1%. O contingente dos que vivem na extrema pobreza (abaixo de 25% do salário mínimo) reduziu, no mesmo período, de 27,5 milhões para 20,3 milhões. Com isso, o índice diminuiu de 16,1% para 11,3%.²¹⁷

Não se pode também olvidar das melhorias havidas, de acordo com a PNAD²¹⁸, a desigualdade de renda no Brasil vem caindo continuamente desde 2001. Entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período. Ou seja, a do décimo mais pobre

²¹⁶ MORAES, O Conceito de Dignidade Humana, p. 117, 124-5.

²¹⁷ Dados baseados em ASSUNÇÃO, Maria Luíza Santana. O Direito ao Mínimo Existencial. **Comunitas – Revista de Direito**. v. 1, n. 2, jul./dez. 2010. ISSN 2179-5231. p. 89.

²¹⁸ Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio, referente a 2011, realizado pelo IBGE.

creceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos. Os ganhos de renda obtidos aumentam paulatinamente, na medida em que caminhamos do topo para a base da distribuição de renda.²¹⁹ É importante lembrar que a desigualdade brasileira ainda está entre as 12 mais altas do mundo, apesar da pesquisa do IPEA mostrar que ela está no piso das nossas séries históricas.²²⁰

A fim de melhor sintetizar o conjunto das mudanças distributivas observadas, é importante observar o índice de Gini, tratado no trabalho do IPEA, é uma medida menos intuitiva, porém mais abrangente da evolução da desigualdade. O Brasil atingiu em 2011, pela PNAD, seu menor nível de desigualdade de renda desde os registros nacionais iniciados em 1960. Na verdade, a desigualdade no Brasil permanece entre as 15 maiores do mundo, e levaria pelo menos 20 anos no atual ritmo de crescimento para atingir níveis dos Estados Unidos, que não são uma sociedade igualitária. Porém, isso significa que existem consideráveis reservas de crescimento pró-pobre, que só começaram a ser exploradas na década passada.²²¹

Voltando a abordar o problema da pobreza e da desigualdade de renda, Santos²²², ao analisar a herança colonial que deixou um legado efeitos perversos na formação social e política do Brasil, enfatiza que poderíamos juntar uma Itália inteira mais Portugal e ainda de quebra Suíça, e Noruega que todos juntos representam a quantidade dos 53 milhões de pobres que habitam o Brasil ou 34% da população. Desses 53 milhões de pobres, 22 milhões são indigentes, considerados como tal por não alcançarem pelo menos R\$ 60,00 de renda mensal²²³. Tal realidade é mais acentuada nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil onde impera uma pobreza aviltante, fruto do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil desde tempos coloniais e alimentado por oligarquias que se perpetuam em alguns desses estados a exemplo do Maranhão. Santos afirma que a persistência na forma como politicamente o Brasil tem sido pensado e administrado tem contribuído para a permanência de dados que acirram a desigualdades.

De acordo com informações do Portal Brasil, a proporção de crianças de zero a cinco anos residentes em domicílios permanentes com saneamento inadequado (que não têm

²¹⁹ IPEA. **A década Inclusiva (2001- 2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Informativo nº 155, 25 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012. p. 5.

²²⁰ IPEA. *A década Inclusiva (2001- 2011)*..., p. 3.

²²¹ IPEA. *A década Inclusiva (2001- 2011)*..., p. 7.

²²² SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 126.

²²³ O Governo Federal, juntamente com o IBGE definiu, em 03/05/2011, que a linha oficial de extrema pobreza no País é de R\$ 70,00 per capita por mês. JORNAL DO BRASIL. **Governo define linha de pobreza abaixo dos R\$ 70 por mês**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/economia>>. Obtido em: 21/09/2012.

conexão com rede geral de abastecimento de água, esgotamento sanitário nem acesso à coleta de lixo) e com responsável ou cônjuge analfabeto caiu de 10,3% em 2000 para 4,6% em 2010.²²⁴

Verifica-se que aproximadamente 5% das crianças brasileiras não têm acesso ao mínimo necessário a uma condição satisfatória de sobrevivência. Vê-se que, neste caso, além dessas crianças, juntamente com sua família, não serem destinatárias dos fundamentos e objetivos fundamentais da República, previstos no arts. 1º e 3º da CF, não são beneficiárias sobretudo do princípio da igualdade, pois tendo situação inferiorizada, necessitam de proteção do Estado e devem ser tratadas como diferentes quando a igualdade os descaracteriza.

No intuito de acompanhar e orientar as políticas públicas, o Banco Mundial mantém indicadores que avaliam o nível de qualidade de vida nos diversos países. O Brasil entrou em 2005, segundo dados divulgados em novembro de 2007, no grupo dos países com alto Índice de Desenvolvimento Humano. O IDH brasileiro subiu de 0,798 para 0,800, embora o país tenha perdido três posições no ranking, caindo do 67º para o 70º lugar, entre 177 nações.²²⁵

No relatório do Desenvolvimento Humano 2011²²⁶, divulgado em 02/10/2011, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ficou classificado na 84ª posição entre 187 países avaliados pelo índice. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil em 2011 ficou em 0,718 na escala que vai de 0 a 1. O país com mais alto IDH em 2011 é a Noruega, que alcançou a marca de 0,943.

A metodologia usada pelo PNUD para definir o IDH passou por mudanças desde o relatório divulgado em novembro de 2010. O índice que se baseia em dados como a expectativa de vida, a escolaridade, a expectativa de escolaridade e a renda média mudou a fonte de alguns dos dados usados na comparação. No ano passado, o Brasil aparecia classificado como o 73º melhor IDH de 169 países, mas, segundo o PNUD, o país estaria em 85º em 2010, se fosse usada a nova metodologia. Desta forma, pode-se dizer que em 2011 o país ganhou uma posição no índice em relação ao ano anterior, ficando em 84º lugar.

²²⁴ Portal Brasil. **Censo 2010: cai taxa de analfabetismo no Brasil**. 16/11/2011. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/11/16/censo-2010-cai-taxa-de-analfabetismo-no-pais>>. Obtido em 13/09/2012.

²²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 20.

²²⁶ ONU-PNUD. **Brasil avança no desenvolvimento humano e sobe uma posição no ranking do IDH 2011**. Site: ONUBR- Nações Unidas no Brasil, 2 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rdh2011/>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

No entanto, vale notar que apesar de melhorias nos índices, nota-se que mais de 10% da população brasileira em 2005 ainda vivia na extrema pobreza (abaixo de 25% do salário mínimo), e 30,1% viviam abaixo da linha de pobreza, ou seja, quase 1/3 da população ainda não havia atingido o mínimo existencial.

Em outra pesquisa observamos que 22 milhões de brasileiros são indigentes, ou seja são pessoas que além de não estarem enquadradas como beneficiárias do princípio da dignidade humana, como um dos fundamentos da República. Essa parte da população brasileira não se beneficia dos objetivos fundamentais da república, que é o de ter garantido pelo Estado os seguintes princípios: I- garantir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo Lobo Torres, o desenvolvimento econômico deve ser *justo* para que se torne legítimo. Em nome do crescimento econômico não se pode postergar a redistribuição de rendas e nem ofender a direitos humanos. O princípio do desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas deve se afinar com o de distribuição de rendas.²²⁷

É importante lembrarmos a Teoria do Mínimo Existencial. A Corte Constitucional alemã extraiu o direito a um ‘mínimo de existência’ do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, I, da Lei Fundamental) e do direito à vida e à integridade física.

Atualmente, no Estado Democrático de Direito aprofunda-se a reflexão sobre o mínimo existencial, sob a ótica da teoria dos direitos humanos e do constitucionalismo, sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil que é “erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, CF/88).²²⁸

O mínimo existencial, no entanto, segundo o Ministro Humberto Martins, não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na “vida” social.²²⁹

O mínimo existencial protege também as condições iniciais da liberdade, assim entendidos os pressupostos materiais para o seu exercício. A liberdade de expressão, por exemplo, só se afirma se as pessoas souberem ler e escrever, donde se conclui que o ensino da

²²⁷ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 23.

²²⁸ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 7-8.

²²⁹ STJ. RESP nº 1.185.474 – SC (2010/0048628-4) – Voto do Ministro Humberto Martins.

leitura e da escrita é mínimo existencial.²³⁰

O uso de recursos públicos deve se dar de forma a permitir que os objetivos estabelecidos no art. 3º da Constituição sejam alcançados. Para tanto é imprescindível que sejam realizados gastos públicos em direitos fundamentais sociais, a fim de permitir que as pessoas possam exercer sua liberdade jurídica obtendo condições de exercer sua liberdade real, conforme Alexy. Logo, ao legislador, e muito menos o administrador, não é permitido que realizem gastos de acordo com suas livres consciências, de forma desvinculada dos objetivos impostos pela Carta, especialmente em seu art. 3º.²³¹

De acordo com Scaff, a teoria da Reserva do Possível somente poderá ser invocada se houver comprovação de que os recursos arrecadados estão sendo disponibilizados de forma proporcional aos problemas encontrados²³², e de modo progressivo a fim de que os impedimentos ao pleno exercício das capacidades sejam sanados no menor tempo possível.²³³

4.2 Análise dos aspectos que levam à ineficiência do gasto público no Brasil

Os estudos recentes sobre a eficiência do gasto público no Brasil, como confirmado no item 4.1, evidenciam que os recursos não têm sido empregados da melhor forma possível. Nesta parte da análise utilizamos o trabalho de Couto²³⁴ e de Mendes²³⁵, os quais enumeram os motivos que levam à baixa eficiência do gasto público e o desperdício de recursos no Brasil.

Diante do objetivo secundário efetuar uma análise dos aspectos que levam à eficiência ou ineficiência do gasto público no Brasil, uma vez que a redução e maior eficiência do gasto público é uma condição necessária para que o País possa obter mais crescimento econômico, maior renda e menor desigualdade, passaremos a efetuar a análise.

²³⁰ TORRES, O Direito ao Mínimo Existencial, p. 140.

²³¹ SCAFF, op. cit., p. 125.

²³² SCAFF afirma que a necessidade de ponderação de valores na aplicação dos direitos fundamentais sociais é preconizada por Ingo Sarlet, contudo, sem a análise financeira referida em sua obra (A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre/Livraria do Advogado, 2ª edição, 2001, pág. 265).

²³³ SCAFF, op. cit., p. 129-130.

²³⁴ COUTO, O orçamento público e a avaliação da eficiência do gasto público no Brasil, p. 92.

²³⁵ MENDES, Ineficiência do Gasto Público no Brasil, p. 125 – 138.

4.2.1 A redemocratização e a nova constituição

As primeiras causas para o problema da ineficiência do gasto público no Brasil, segundo Mendes²³⁶, remontam para a redemocratização do país e a Constituição de 1988. A dispersão e a baixa coordenação do poder político no regime democrático instituído a partir de 1984 acabou enfraquecendo o controle fiscal.

De acordo com Mendes, a Constituição de 1988 representou a opção por intervenção estatal na economia, assistencialismo e proteção de interesses específicos. Esses aspectos abriram espaço para que segmentos organizados introduzissem na legislação restrições à competição, reservas de verbas públicas e gastos obrigatórios geradores ou perpetuadores de privilégios, que resultam em gasto elevado e de baixa eficiência.²³⁷

Contudo, de acordo com Mendes, não se pode atribuir a organização do Estado brasileiro dos últimos anos apenas a acidentes históricos. Por trás da dispersão de poder político, e de uma Constituição preocupada em fixar privilégios, parece estar um importante traço da história brasileira: *a grande desigualdade social, que gera dispersão de interesses*. Como sugerem Rajan e Zingales²³⁸, a coexistência de uma pequena classe média instruída, com uma grande massa de pobres pouco instruídos, em uma economia fechada e muito regulada, constitui um cenário de bloqueio a mudanças e de busca de preservação e ampliação de rendas via Estado (*rent-oriented society*). A oposição a reformas liberalizantes de mercado não seria feita apenas por segmentos da indústria. Os mais pobres tampouco se interessariam por elas, por não terem capital humano suficiente para aproveitar as novas oportunidades surgidas em uma economia concorrencial, *preferindo garantir rendas por meio de programas estatais de assistência*. A classe média, mais instruída, seria a principal beneficiária de uma liberalização da economia, mas se oporia à expansão da educação (de interesse dos mais pobres), porque isso permitiria aos pobres concorrer com ela em igualdade de condições.

O resultado é o bloqueio a reformas visando a um Estado eficiente, que geraria um nível de renda mais elevado para todos. Simultaneamente, há pressão por medidas de alívio à pobreza via gasto público, que coexiste com a capacidade política dos segmentos de renda média e alta em preservar os programas públicos que os favorecem. Nesse modelo de “gasto público para todos”, a despesa assume uma trajetória de crescimento acelerado: o gasto

²³⁶ MENDES, Ineficiência do Gasto Público no Brasil, p. 125.

²³⁷ Ibid., p. 125, 127.

²³⁸ RAJAN, R.G., Zingales, L. (2006). The persistence of underdevelopment: institutions, human capital, or constituencies? NBER Working paper series 12093. www.nber.org/papers/w12093. Apud MENDES, op. cit., p. 128.

corrente não financeiro da União, por exemplo, passou de 18% para 22,4% do PIB entre 1995 e 2005. Isso equivale a um crescimento real de 4,5% ao ano do gasto *per capita*.²³⁹

Segundo Mendes²⁴⁰, é importante destacar as cinco características do modelo de Estado, definido pela Constituição de 1988, que levaram a uma situação de gasto elevado e baixa eficiência do gasto público:

- 1) rigidez do gasto por meio da determinação de despesas obrigatórias no texto da Constituição e da legislação complementar;
- 2) viés eleitoral dos programas sociais sem preocupação com a avaliação de custo-benefício e sem quebra de privilégios;
- 3) modelo de descentralização fiscal que estimula a ineficiência;
- 4) distorção no princípio da autonomia dos três poderes; e
- 5) fragilidade das organizações e instituições de *enforcement* da restrição orçamentária e de controle, coordenação e planejamento da gestão pública.

4.2.2 A rigidez do gasto

Ocorreu uma série de determinações de valores e parâmetros mínimos obrigatórios de gastos em áreas que se pretendiam privilegiar. De acordo com Mendes²⁴¹, os Estados e Municípios foram os grandes vencedores da disputa por recursos durante a Constituinte. Ocorreram substanciais aumentos dos percentuais de tributos federais repassados aos governos subnacionais.

A incapacidade de se estabelecer uma política de pessoal baseada em critérios objetivos sobre quais se estabeleceriam as carreiras fundamentais para a administração pública, a estrutura de remuneração adequada, os critérios de remanejamento e de dispensa de mão-de-obra etc. acabou resultando em uma política *ad-hoc* de contratação e remuneração, executada a base de pressão política das carreiras, sindicatos e órgãos. Segundo Mendes, não é exagero dizer que a política de pessoal atende, primeiro, à necessidade das corporações e, apenas subsidiariamente, ao interesse público. Uma legislação baseada na estabilidade dos servidores e com baixo incentivo à produtividade completam o quadro de despesa de pessoal rígida e pouco produtiva.²⁴²

²³⁹ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Apud MENDES, op. cit., p. 128.

²⁴⁰ MENDES, op. cit., p. 129.

²⁴¹ MENDES, op. cit., p. 129.

²⁴² Ver Gasto Público Eficiente, capítulo 5, de autoria de Gilberto Guerzoni Filho. Apud MENDES, op. cit., p. 130.

Mendes²⁴³ visualiza diversos efeitos negativos da rigidez da despesa sobre a eficiência do gasto público. Em primeiro lugar, os segmentos que têm verbas previamente garantidas não precisam se esforçar ou demonstrar eficiência na administração dos recursos como forma de pleitear maiores dotações. Em segundo lugar, a fixação em lei, de quinhões rígidos e imutáveis não se ajusta às possíveis mudanças de prioridades que o país passa. Outro ponto diz respeito ao viés contrário à equidade ou às necessidades de desenvolvimento do País que pode apresentar as despesas obrigatórias fixadas em lei. Por último, o ritmo acelerado de crescimento da despesa obrigatória exige a extração crescente de recursos do setor privado em favor do setor público, transferindo recursos para um setor menos eficiente.

4.2.3 Viés eleitoral e de curto prazo dos programas sociais e perpetuação de privilégios

De acordo com Mendes²⁴⁴, com a redemocratização e a conseqüente introdução de eleições diretas para os cargos de presidente da república e governadores de estado, o grande contingente de eleitores de baixa renda tornou-se fundamental para a decisão de eleições. Os políticos poderiam agradar a esse eleitorado oferecendo programas eficientes de redução da pobreza e da desigualdade (por exemplo, educação). Porém, dada a dificuldade em se formar consensos em uma sociedade desigual, ao desinteresse das classes mais abastadas pela educação dos mais pobres, e à alta taxa de desconto que os pobres têm em relação ao futuro (preocupados que estão com a sobrevivência imediata); levaram à escolha de um *second best* na busca do apoio dos eleitores mais pobres: a expansão dos programas assistencialistas (distribuição de bens e dinheiro) e de regulação de preços e rendas (salário mínimo, aposentadorias).

Essa opção, para o autor, tem custo elevado em termos de eficiência do gasto público. Em primeiro lugar, porque os mais pobres, uma vez que têm uma renda artificialmente garantida pelo Estado, independente da situação macroeconômica, deixam de se preocupar com (e a exigir) a sustentabilidade fiscal dos programas públicos: pouco importa se os gastos que o beneficiam estão criando um desequilíbrio fiscal que reduzirá o crescimento potencial da economia; pois a sua renda já está (artificialmente) garantida a priori.²⁴⁵

²⁴³ MENDES, op. cit., p. 131.

²⁴⁴ Ibidem, p. 131.

²⁴⁵ MENDES, op. cit., p. 131.

Em segundo lugar, Mendes aponta que *os gastos sociais tendem a se concentrar nos programas que beneficiam mais diretamente as pessoas que votam. Os grandes prejudicados, nesse caso, são as crianças, que não têm direito a voto.* Assim, a busca do voto tende a ser feita por meio de programas que beneficiam adultos (aumento do valor das aposentadorias, alfabetização de adultos, pagamento de benefícios sociais aos idosos, reajustes reais do salário mínimo). O resultado é que *não se investe o suficiente na formação do cidadão do futuro*, criando-se condições para superação da pobreza por meio da educação e da proteção das crianças em relação a situações degradantes.²⁴⁶

O impacto desse viés pró-idoso na superação da pobreza (uma das “seis funções de um governo eficiente”, apontado no Capítulo 1) é pequeno. Como mostram Paes de Barros e Carvalho²⁴⁷, apenas 5,9% das famílias pobres e 2,5% das famílias extremamente pobres têm idosos. Já os menores de 15 anos estão presentes em 79% das famílias pobres e 82% das famílias extremamente pobres. Da mesma forma, a insistência nos reajustes reais do salário mínimo como instrumento de política social parece um caminho inadequado. Os mesmos autores destacam que apenas 14,5% das famílias pobres têm pelo menos um membro recebendo remuneração próxima a um salário mínimo.²⁴⁸

Para Mendes²⁴⁹, mesmo as políticas sociais que conseguem chegar aos mais pobres, caso típico do Programa Bolsa Família, ainda não deram mostras de serem capazes de criar condições para redução consistente da pobreza. Uma vez que o maior interesse seja ganhar votos na próxima eleição, não há esforço por parte dos gestores para cobrar o cumprimento das condicionalidades de participação no Programa, em especial, a frequência escolar das crianças, ou até mesmo para aperfeiçoar as condicionalidades exigidas e seu monitoramento.

Por outro lado, Mendes afirma que, enquanto se expandiam os programas sociais, não foram desmontados os mecanismos de privilégios às classes média e alta, construídos ao longo do governo militar e expandidos ou consolidados pela Constituição de 1988. O principal exemplo é a gratuidade dos cursos universitários em instituições públicas, frequentados majoritariamente por estudantes de renda alta. Essa despesa se faz em detrimento do ensino público fundamental e médio, frequentado por famílias de renda mais baixa. Os regimes de previdência do setor público e do setor privado, por sua vez, mantêm

²⁴⁶ Ibidem, p. 131-2.

²⁴⁷ BARROS, R. P., CARVALHO, M. (2006). A efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil. In: LEVY, P.M., VILLELA, R.(Orgs.) Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza. Ipea, Texto para Discussão nº 1.234. www.ipea.gov.br.

²⁴⁸ MENDES, op. cit., p. 132.

²⁴⁹ Ibidem, p. 132.

critérios de elegibilidade para aposentadorias e pensões que podem ser classificados entre os mais benevolentes do mundo, conforme demonstrados no item 4.1.²⁵⁰

Na opinião de Mendes, a incorporação do eleitor pobre no processo decisório sobre o gasto público fez com que ocorresse uma expansão dos programas sociais. Entretanto, se argumenta que poderia ser financiado, em parte, pela redução dos privilégios e os programas sociais poderiam ser menos viesados e mais eficazes na redução da pobreza.²⁵¹

4.2.4 O Modelo de descentralização fiscal

O modelo de descentralização fiscal da Constituição de 1988 foi baseado em transferências: a União e os Estados arrecadam os principais tributos e repassam aos municípios parcela significativa dessas receitas. Estudos²⁵² na área mostram que o uso excessivo de transferências induz ao aumento e à deterioração na qualidade do gasto dos governos locais. Constatou-se que ficam aumentadas as despesas com a burocracia na administração central, planejamento e do Poder Legislativo e caem as despesas nas áreas-fim de infraestrutura e políticas sociais, indicando um possível quadro de captura de rendas.²⁵³

4.2.5 A Fragilidade das organizações e instituições de *enforcement* da restrição orçamentária e de controle, coordenação e planejamento da gestão pública

Vale destacar que o processo de redemocratização trouxe avanços no que diz respeito à qualidade das organizações e instituições destinadas a promover o equilíbrio fiscal. No entanto, o que se observa é que esse impulso para uma gestão fiscal mais responsável tem perdido força nos últimos anos, deixando de cumprir novas etapas, até mesmo sofrendo retrocessos.²⁵⁴

Mendes²⁵⁵ observa o enfraquecimento da LRF²⁵⁶ devido a fatores como: i) não regulamentação plena de seus dispositivos; ii) intenso uso de casuísmos para contornar os

²⁵⁰ Ver Caetano (2006). Apud MENDES, op. cit., p. 132-3.

²⁵¹ MENDES, op. cit., p. 133.

²⁵² Blanco e Gasparini, 2006, apud MENDES, op. cit.

²⁵³ MENDES, op. cit., p. 133-4.

²⁵⁴ MENDES, op. cit., p. 135.

²⁵⁵ MENDES, op. cit., p. 135.

²⁵⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

limites de gastos impostos pela lei e iii) não-aplicação das penalidades previstas aos infratores, gerando uma perda de credibilidade.

O Orçamento Geral da União (OGU) também apresenta falhas tanto no seu papel de impor uma restrição orçamentária forte quanto na racionalização das despesas. A sua tramitação no Congresso também sofre distorções, uma vez que as regras de tramitação de emendas ao orçamento abrem espaço para pulverização dos recursos em pequenos projetos.²⁵⁷

No que se refere aos Tribunais de Contas, essas organizações não têm cumprido de forma satisfatória o papel de promotor da qualidade e eficácia dos gastos públicos. Historicamente, essas entidades têm se concentrado na verificação da legalidade dos atos públicos em detrimento da verificação da qualidade do serviço prestado.²⁵⁸

Na prática, observa-se que a atuação dos Tribunais de Contas, na maioria das vezes, fica restrita ao controle da legalidade, ou seja, da conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas pertinentes. O que se mostra completamente insatisfatório diante da dimensão da referida exigência constitucional, pois o poder-dever de controle estatal por parte dos Tribunais de Contas vai muito além do exame da estrita legalidade.²⁵⁹

Como prova da insuficiência do controle é o fato de que apenas 16,7% dos Tribunais de Contas brasileiros realizam fiscalização que abranja aspectos operacionais relativos ao desempenho e aos resultados das ações governamentais levadas a efeito em cada exercício financeiro, e que somente 12,5% deles se preocupa com a mensuração dos impactos gerados pelas atividades de controle externo empreendidas. Sem falar que a emissão de parecer prévio, atinente ao exame das contas do Poder Executivo, costuma contemplar unicamente o prisma quantitativo da execução orçamentária, sendo desconsiderada a evolução dos indicadores socioeconômicos alcançados desde a aprovação do planejamento orçamentário.²⁶⁰

Segundo Assoni Filho, tais falhas estruturais comprometem o potencial correccional das Cortes de Contas, que permanecem demasiadamente vinculadas ao monitoramento formal das contas apresentadas, negligenciando a verificação da efetividade das políticas adotadas, uma vez que o sistema de controle também deve ser capaz de avaliar os resultados obtidos

²⁵⁷ MENDES, op. cit., p. 135.

²⁵⁸ Ibidem, p. 136.

²⁵⁹ ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009. p. 225.

²⁶⁰ GUERREIRO, Cristina M. Cunha; Martinez, Antônio Lopo. **O controle externo realizado pelos tribunais de contas brasileiros**. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2007. Apud ASSONI FILHO, op. cit., p. 225.

com a implementação das ações e decisões governamentais, de modo a determinar se as demandas sociais foram atendidas e em que medida isso ocorreu.²⁶¹

Para Assoni Filho, deve haver uma alteração radical do *modus operandi* dos Tribunais de Contas, a qual lhes permita avaliar sistematicamente a atividade financeira estatal em toda a extensão positivada por nossa Magna Carta, caso contrário, não há que se falar em efetivo controle do Poder Público, pois a apreensão de subsídios meramente formais, baseados na expressão numérica de dados sem qualquer parâmetro qualitativo, fatalmente conduzirá a ineficiência na apreciação e no julgamento das contas governamentais, pelo menos no que diz respeito à responsabilização dos agentes que, por dolo ou culpa, deixarem de promover a otimização na aplicação dos recursos públicos em nome do bem comum.²⁶²

4.3. Análise dos principais aspectos relacionados à administração orçamentária no Brasil

Diante do objetivo secundário: analisar os principais aspectos relacionados à administração orçamentária no Brasil, de modo a verificar se os mecanismos e instrumentos de ação governamental são utilizados de acordo com o previsto na CF e demais normas legais, passaremos, neste item, a efetuar a análise.

4.3.1 O planejamento no Brasil

O planejamento constitui-se, hoje em dia, num dos requisitos básicos para a sobrevivência e o desenvolvimento das organizações.

No entanto, a lógica e a racionalidade do modelo de planejamento configuradas pela organização da administração pública brasileira e pelos instrumentos concebidos e suas inter-relações, na prática deixaram muito a desejar. Em parte, esse fato pode ser atribuído aos seguintes aspectos:²⁶³

- a) falta de correlação entre os orçamentos plurianuais e os orçamentos anuais;

²⁶¹ ASSONI FILHO, Transparência fiscal e democracia, p. 226.

²⁶² Ibidem, p. 226.

²⁶³ ABOP. Princípio Básicos para um Sistema de Planejamento. **Revista ABOP**. 1º quad. 86. p. 27; ABOP; Planejamento e Orçamento. **Revista ABOP**. 3º quad. 85. p. 40.

b) excesso de detalhes e, ironicamente, falta de informações, apresentando-se muitos detalhes dos meios e pouco se diz sobre os fins, ou seja, sobre o que será feito;

c) falta de controle e avaliação dos planos e orçamentos plurianuais;

d) possibilidade de elaboração, alteração ou readequação dos planos e orçamentos plurianuais a cada momento em que esses documentos não sejam retratados na elaboração e execução orçamentária;

e) grave crise que o País teve de enfrentar, principalmente a partir de 1979, a qual em vez de estimular o uso do planejamento para buscar soluções duradouras, serviu de justificativa para abandonar a preocupação do médio e longo prazo, passando a atuar-se reativamente em vez de proativamente;

f) natureza dos governos que promoveram a implementação das medidas referidas, ou seja, governos de fato, e não de direito, onde o Poder Executivo se sobrepunha aos demais Poderes. Tudo se elaborava, discutia, aprovava, executava, controlava, avaliava, no âmbito do Executivo, inexistindo, portanto, a crítica e o controle social sobre a forma, os métodos, as prioridades, as ações e os resultados do planejamento e dos orçamentos;

g) inexistência de mecanismos de articulação e de participação efetiva da sociedade, nos processos de planejamento e orçamento;

h) os planos e orçamentos passaram a ser receptores das prioridades do executivo, que nem sempre corresponderam às da sociedade, sendo mais o fruto da pressão de grupos reduzidos na defesa de interesses, nem sempre justificáveis perante a Nação;

i) falta de credibilidade nas informações referentes aos vários aspectos econômicos e sociais do País, por serem contraditórias, desatualizadas e divergentes, e não fluírem normalmente entre as próprias instituições públicas, circunscrevendo-se a uma área altamente monopolizada;

j) ausência de conscientização da administração e da própria sociedade, quanto à verdadeira função do planejamento e às responsabilidades e direitos que estabelece. A apatia, descrença e a acomodação tática da administração, motivando em grande parte pelo divórcio entre o processo decisório e a racionalidade técnica;

l) ausência de mecanismos de gerenciamento do planejamento e orçamento e de avaliação dos instrumentos e resultados.

4.3.2 Análise do processo orçamentário brasileiro

A prerrogativa do Congresso Nacional de criar despesa, emendar a Proposta Orçamentária do Executivo e também recuperar para a área de decisão do poder Legislativo os assuntos referentes aos orçamentos das entidades descentralizadas, foram umas das preocupações da Constituição de 1988.²⁶⁴

A nova Constituição ampliou e modificou a sistemática orçamentária, buscando dar maior clareza à finanças públicas e homogeneidade à política de orçamentação, introduzindo três instrumentos básicos: um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, integrados entre si.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, de forma clara, uma relação de dependência entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a lei Orçamentária Anual (LOA). Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aquele vazio metodológico entre os objetivos e metas do plano e as especificações do orçamento fica coberto, pois cabe a LDO priorizar os objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual para inclusão na Lei Orçamentária.

Contudo, um caminho ainda longo tem que ser percorrido no tocante ao desenvolvimento do instrumental que na prática irá efetivar essa integração, o que depende, basicamente, de uma legislação complementar. A inexistência dessa Lei regulamentada tem ocasionado sérios transtornos, impedindo, por exemplo, que as Leis de Diretrizes Orçamentárias cumpram o seu verdadeiro papel. Na verdade, tem-se observado que as LDO se preocupam cada vez menos com as prioridades do governo.

No entanto, de acordo com Sanches²⁶⁵, o PPA é caracterizado pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, a LOA por ter avançado tão pouco nos procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e a LDO pela dificuldade de observar dispositivos constitucionais a exemplo do *caput* do art. 204²⁶⁶.

²⁶⁴ CORE, Fabiano Garcia. O processo orçamentário brasileiro. **Revista ABOP**. Brasília, v. 13, n. 2, p. 7-20, mai./set. 1992.

²⁶⁵ SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988. In: J. Giacomoni e J. L. Pagnussat (Ed.). Planejamento e Orçamento Governamental, v.2, 2007. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988, p.187 - 217. p. 190. Apud ABREU, Welles Matias de. **O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva Emancipatória**: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

²⁶⁶ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes

4.3.3 A prática de elaboração do orçamento no Brasil

Uma vez vinculados os recursos dentro de um exercício, não se cogita, nos períodos seguintes, de saber se estão sendo eficazmente atingidos os objetivos em função dos quais esses recursos foram alocados. Quase nenhum esforço sério é feito no sentido de avaliar, ponderadamente, o êxito das políticas traçadas e implementadas através da vinculação de recursos a setores públicos.²⁶⁷

As maiores deficiências ainda se assentam na falta de avaliação do orçamento. Esta avaliação é necessária, tendo em vista que serve de insumo ao próprio processo de planejamento de governo, de modo a que se possa corrigir os desvios dos planos traçados ou para que se possa ajustá-los mais racionalmente à consecução dos objetivos pretendidos.²⁶⁸

Os critérios usados para essa avaliação deveriam ser os de eficiência, eficácia e efetividade. Isto é, se os objetivos são atendidos com o menor custo em relação ao aproveitamento ótimo dos recursos; se as finalidades colimadas pelos órgãos públicos estão sendo plenamente atingidos e finalmente se o gasto realizado está sendo feito com o alcance de objetivos socioeconômicos mais amplos.

diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

²⁶⁷ RAMOS, Naimar Medanha. Aperfeiçoamento das técnicas de avaliação de desempenho na administração pública: uma contribuição. **Revista ABOP**. Brasília, 4(1): 9-86, jan./abr. 1978. p. 81.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 81.

Conclusão

Um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidades para seus cidadãos. Em contraposição, um Estado pouco eficiente é aquele no qual prolifera a criação artificial de rendas (reservas de mercado, perpetuação de monopólios, alocações compulsórias de recursos públicos, uso dos meios do Estado em favor da burocracia), no qual não há preocupação com a efetiva redução da desigualdade de renda e oportunidades, nem com a qualidade final do serviço público prestado.

Embora a dignidade da pessoa humana consista de uma conquista da humanidade, fruto de longo processo histórico, foi na Constituição Federal de 1988 que ganhou destaque, sendo elevado à fundamento da República. A verdade é que o fato não impede as gravíssimas situações de indignidade que são constatadas a todo o momento. É por isso que os esforços do Poder Público e da sociedade devem ser unidos, para a efetivação cada vez maior desse princípio constitucional.

A aplicação dos direitos fundamentais sociais decorre da necessidade de dotar a parcela da população excluída dos patamares mínimos de condições para o exercício de suas capacidades. Sem tais condições reais (fáticas) para o exercício da liberdade jurídica, esta se tornará letra morta.

Conforme exposto na introdução, o objetivo deste trabalho foi verificar em que medida a atuação do governo se verifica, tomando-se por base os fundamentos constitucionais e legais, sobretudo os objetivos da atuação estatal, ou seja, os fundamentos do Estado brasileiro, as funções estatais e o princípio da dignidade da pessoa humana e os demais princípios decorrentes.

Como objetivo secundário 1 foi efetuada análise do gasto social do governo, verificando se os gastos governamentais atendem aos requisitos constitucionais: dignidade da pessoa humana, princípios decorrentes e demais princípios constitucionais que condicionam a despesa pública, chega-se às seguintes conclusões a seguir.

A despeito dos ditames analisados, diante dos dados obtidos na parte referente ao gasto social do governo, verificou-se que os principais gestores das políticas públicas do Governo Federal parecem desconhecer a perversidade social que resulta tanto da condução

das políticas macroeconômicas como do ajuste nas finanças governamentais, especialmente no que se refere à contenção real *per capita* do gasto social.

Ao se analisar a utilização dos recursos públicos por parte do Estado brasileiro, verifica-se que apesar de ter uma carga tributária acima de 36% do PIB, equivalente à média da carga tributária dos países da OCDE, o Brasil é um país onde grande parte da população ainda não tem acesso a recursos suficientes para satisfazer necessidades básicas e onde a distribuição de renda é uma das mais desiguais do mundo.

Ao agir desta forma, verificamos que o Estado brasileiro não atende ao princípio da dignidade humana, e muito menos à teoria do mínimo existencial. Observa-se que não são atendidos, ainda, os princípios da redistribuição de rendas, o da igualdade, o da liberdade, o da solidariedade, dentre outros.

Verifica-se uma nítida radiografia da distorção do Estado brasileiro, que é o de gastar mais com os mais ricos, como verificado no caso das aposentadorias do setor público, bem como da educação superior. Em outros países o Estado corrige e diminui a desigualdade quando distribui os recursos tributários arrecadados, porém, no Brasil, o Estado quando gasta confirma a desigualdade. Ou seja, o Estado brasileiro ainda não fez uma opção social pelos menos abastados.

Pode-se concluir que não há uma política que privilegie as camadas menos favorecidas da população, a não ser nos programas de efeito imediato, como o bolsa família. Da mesma forma que ocorre com os gastos relativos à previdência, de forma ainda mais atentatória aos princípios estudados, ocorre com os gastos relacionados à educação pública de nível superior, na qual o governo brasileiro gasta 170% do PIB²⁶⁹ per capita, que claramente beneficia as camadas mais favorecidas da população. Tal constatação demonstra o efeito regressivo na redistribuição de rendas, bem como afronta clara a diversos princípios, mas sobretudo aos princípios da liberdade e da igualdade. É importante ressaltar que de nada adianta ser titular da liberdade de expressão se não se possui a educação mínima para a manifestação de idéias.

Tendo em vista que o princípio da solidariedade tem seu lugar incluído nos objetivos fundamentais da República, tratado no Capítulo 1, quando se analisa os gastos sociais do Estado brasileiro, pode-se concluir que o governo gasta mais com os mais ricos, sobretudo na área de previdência pública, o que vai de encontro ao que é preconizado no

²⁶⁹ Explicitado na nota de rodapé nº 206.

inciso I, do art. 3º, da Constituição Federal, ou seja, *construir uma sociedade livre, justa e solidária*.

Tal fato pode ser demonstrado por meio do censo realizado em 2010, pelo IBGE, dos 190 milhões de habitantes, 14,61 milhões são analfabetos, com idade acima de 10 anos, ou seja 9% da população na faixa etária. Quase 10% da população brasileira não atingiu o mínimo existencial, ou seja, essa parte da população não é livre para expressar suas idéias, como também não são sujeitos que usufruem do princípio da dignidade humana.

A partir dessa constatação, é possível concluir que o modelo brasileiro de Estado está baseado principalmente no modelo de Estado ineficiente, no qual o combate à pobreza está baseado em criação artificial de rendas, como o bolsa família, e não na igualdade de oportunidade e acesso, como investimentos prioritários na educação básica, que levariam como consequência à consolidação do desenvolvimento econômico.

Verifica-se que aproximadamente 5% das crianças brasileiras não têm acesso ao mínimo necessário a uma condição satisfatória de sobrevivência. A proporção de crianças de zero a cinco anos residentes em domicílios permanentes com saneamento inadequado (que não têm conexão com rede geral de abastecimento de água, esgotamento sanitário nem acesso à coleta de lixo) e com responsável ou cônjuge analfabeto é de 4,6% da população em 2010. Vê-se que, neste caso, além dessas crianças, juntamente com sua família, não serem destinatárias dos fundamentos e objetivos fundamentais da República, previstos no arts. 1º e 3º da CF, não são beneficiárias sobretudo do princípio da igualdade, pois tendo situação inferiorizada, necessitam de proteção do Estado e devem ser tratadas como diferentes, quando a igualdade os descaracteriza.

Vale observar que apesar de melhorias nos índices, nota-se que mais de 10% da população brasileira em 2005 ainda vivia na extrema pobreza, e 30,1% viviam abaixo da linha de pobreza. Ou seja, quase 1/3 da população ainda não havia atingido o mínimo existencial, quando se considera que o conceito de que o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na “vida” social.

No Brasil são 53 milhões de pobres, 22 milhões são indigentes, considerados como tal por não alcançarem pelo menos R\$ 60,00²⁷⁰ de renda mensal. Tal realidade é mais acentuada nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil onde impera uma pobreza aviltante, fruto do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil desde tempos coloniais e alimentado por

²⁷⁰ Ver nota de rodapé nº 223.

oligarquias que se perpetuam em alguns desses Estados a exemplo do Maranhão. A persistência na forma como politicamente o Brasil tem sido pensado e administrado tem contribuído para a permanência de dados que acirram a desigualdades.

Observou-se que 22 milhões de brasileiros são indigentes, ou seja são pessoas que além de não estarem enquadradas como beneficiárias do princípio da dignidade humana, um dos fundamentos da República, essa parte da população brasileira não se beneficia dos objetivos fundamentais da República, que é o de ter garantido pelo Estado os seguintes mandamentos constitucionais: I- garantir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como objetivo secundário 2, foi efetuada uma análise dos aspectos que levam à eficiência ou ineficiência do gasto público no Brasil, uma vez que a redução e maior eficiência do gasto público é uma condição necessária para que o País possa obter mais crescimento econômico, maior renda e menor desigualdade, chega-se às seguintes conclusões a seguir.

Contudo, não se pode atribuir a organização do Estado brasileiro dos últimos anos apenas a acidentes históricos. Por trás da dispersão de poder político, e de uma Constituição preocupada em fixar privilégios, parece estar um importante traço da história brasileira: a grande desigualdade social, que gera dispersão de interesses. A coexistência de uma pequena classe média instruída, com uma grande massa de pobres pouco instruídos, em uma economia fechada e muito regulada, constitui um cenário de bloqueio a mudanças e de busca de preservação e ampliação de rendas via Estado (*rent-oriented society*).

A oposição a reformas teria como causa o fato de os mais pobres não se interessarem por elas, por não terem capital humano suficiente para aproveitar as novas oportunidades surgidas em uma economia concorrencial, preferindo garantir rendas por meio de programas estatais de assistência. A classe média, mais instruída, seria a principal beneficiária de uma liberalização da economia, mas se oporia à expansão da educação (de interesse dos mais pobres), porque isso permitiria aos pobres concorrer com ela em igualdade de condições.

Com a redemocratização e a conseqüente introdução de eleições diretas para os cargos de presidente da república e governadores de estado, o grande contingente de eleitores de baixa renda tornou-se fundamental para a decisão de eleições. Os políticos poderiam agradar a esse eleitorado oferecendo programas eficientes de redução da pobreza e da

desigualdade (por exemplo, educação). Porém, dado o desinteresse das classes mais abastadas pela educação dos mais pobres, e à alta taxa de desconto que os pobres têm em relação ao futuro (preocupados que estão com a sobrevivência imediata), levaram à escolha pela busca do apoio dos eleitores mais pobres: a expansão dos programas assistencialistas (distribuição de bens e dinheiro).

Constatou-se que as causas da ineficiência do gasto público no Brasil são de diversas ordens. Traços históricos como a elevada desigualdade, assim como aspectos institucionais e políticos, dentre os quais, rigidez do gasto, descentralização fiscal e distorção no princípio da autonomia dos três poderes, levam ao crescimento e à baixa eficiência do gasto público.

Como objetivo secundário 3 foi efetuada análise dos principais aspectos relacionados à administração orçamentária no Brasil, de modo a verificar se os mecanismos e instrumentos de ação governamental são utilizados de acordo com o previsto na CF e demais normas legais, chega-se às seguintes conclusões a seguir.

No que diz respeito ao controle e a avaliação da execução orçamentária, as normas que os instruem sofreram alterações no sentido de priorizar o chamado controle substantivo, em detrimento da mera verificação da legalidade dos atos de gestão. Os dispositivos legais dos controles externo e interno preceituam a realização de avaliações relativas ao cumprimento dos objetivos e metas constantes nos planos e orçamentos, segundo os conceitos de eficiência, eficácia e economicidade.

No entanto, somente o enfoque da revisão, isto é a verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal é que tem sido levado em conta, tangenciando-se os aspectos da eficiência e da eficácia, deixando-se no esquecimento quase por completo o aspecto da avaliação de resultados.

Falhas estruturais comprometem o potencial correicional das Cortes de Contas, que permanecem demasiadamente vinculadas ao monitoramento formal das contas apresentadas, negligenciando a verificação da efetividade das políticas adotadas, avaliando os resultados obtidos com a implementação das ações e decisões governamentais, de modo a determinar se as demandas sociais foram atendidas e em que medida isso ocorreu.

Como prova da insuficiência do controle é o fato de que apenas 16,7% dos Tribunais de Contas brasileiros realizam fiscalização que abranja aspectos operacionais relativos ao desempenho e aos resultados das ações governamentais levadas a efeito em cada exercício financeiro, e que somente 12,5% deles se preocupa com a mensuração dos impactos gerados pelas atividades estatais empreendidas. A emissão de parecer prévio, atinente ao

exame das contas do Poder Executivo, costuma contemplar unicamente o prisma quantitativo da execução orçamentária, sendo desconsiderada a evolução dos indicadores socioeconômicos alcançados.

Não obstante a avanços, o que se observa de maneira geral, é que existe ainda um caminho a se percorrer para que os recursos sejam utilizados de uma melhor forma melhor. Os estudos mostram que de um modo geral ocorre uma grande ineficiência do gasto público no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOP. Princípios básicos para um sistema de planejamento. **Revista ABOP**. São Paulo, 1º quad., p.24-9, 1986.

ABOP. Planejamento e orçamento. **Revista ABOP**. Brasília, 3. quad., p.36-44, 1985.

ABREU, Welles Matias de. **O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva Emancipatória**: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2º ed. São Paulo: Malheiros Ed. 2009.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência Fiscal e Democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.

ASSUNÇÃO, Maria Luíza Santana. O Direito ao Mínimo Existencial. **Communitas** – Revista de Direito. v. 1, n. 2, jul./dez. 2010. ISSN 2179-5231.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios** - Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. 2000. Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: R. Henriques. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**, pp. 719-739, Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br>>, Obtido em 14/09/2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BELCHIOR, Procópio G. O. **Orçamento-programa**. 2. ed. aumentada e atualizada Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

BOUERI, Rogério. Avaliando a eficiência do gasto público. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília: IPEA, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002**. Brasília, 2003. 47 p. Site do Ministério da Fazenda: <www.fazenda.gov.br>, 13 de novembro de 2003.

BROMLEY, R. & BUSTELA, E. S. **Política x Técnica no Planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BUGARIN, Bento José. O Sistema de Fiscalização dos Recursos Públicos Federais Adotado no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 26, n. 64, p. 47-57, abr./jun. 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR, José Celso. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 261-318.

COELHO, Jurandyr. **Introdução ao orçamento público**. Ensaios de Administração. Rio de Janeiro: Dasp, 1958.

COELHO, Jurandyr. **Teoria e Processo do Orçamento**. (Tratado planejado e executado por Jurandyr Coelho, sob a supervisão da seção de documentação do DASP). Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CORE, Fabiano Garcia. O Processo Orçamentário brasileiro. **Revista ABOP**. Brasília, v. 13, n. 2, p. 7-20, mai./set. 1992.

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O Orçamento Público e a Avaliação da Eficiência do Gasto Público no Brasil**. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

DALTON, Hugh. **Princípios de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. 5ª Impressão. Londres, Dwckworth, 1987.

DWORKIN, Ronald. **Levando a Sério os Direitos**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes Ed., 2002.

FELISMINO, Lara Miranda; CIRÍACO, Patrícia Karinne de Deus. **Uma nova abordagem da norma tributária à luz da constitucionalização dos direitos e garantias fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3197, 2 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21414>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. 2º Ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

FONTES, Grazielly dos Anjos; FONTES, Carolina dos Anjos. **O princípio da eficiência administrativa e a teoria dos custos dos direitos fundamentais: a atuação estatal diante da limitação de recursos financeiros**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso

Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo- SP, nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br>>. Acesso em: 21 set. 2012.

G1, IBGE indica que analfabetismo cai menos entre os maiores de 15 anos. 16/11/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/ibge-indica-que-analfabetismo-cai-menos-entre-maiores-de-15-anos.html>>. Acesso em: 13 set. 2012.

GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de P. Alegre. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 28(2):47-59, p. 47-8, abr./jun. 1994.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOLDBERG, Daniel K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: IPEA. **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. Lucia Helena Salgado, Ronaldo Seroa da Motta, editores. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 43-81.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2001.

HEINEN, Juliano. **O custo do direito à saúde e a necessidade de uma decisão realista: uma trágica opção**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 21 set. 2012. p. 8.

IPEA. **A década Inclusiva (2001- 2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Informativo nº 155, 25 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012.

JORNAL DO BRASIL. **Governo define linha de pobreza abaixo dos R\$ 70 por mês**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/economia>>. Obtido em: 21/09/2012.

JUND FILHO, Sergio Lopes. **As novas doutrinas de administração pública e os seus reflexos nos controles e na auditoria de desempenho dos programas governamentais**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

MACHADO JR, José T. **Análise de Custo/ Benefício, alternativa para o PPBS**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, (118): 7-31, mai./jun. 1973. Edição Especial.

MENDES, Marcos. Ineficiência do Gasto Público no Brasil. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício (Org.). **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília: IPEA, 2007.

MESQUITA, Ivonildo da Silva. A Dignidade da Pessoa Humana como Princípio (Jurídico) Normativo. **Caderno de Estudos Ciência e Empresa**, Teresina, Ano 8, n. 1, jul. 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1. a 5. da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2005.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **O Conceito de Dignidade Humana**: Substrato Axiológico e Conteúdo Normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. – 2. ed. – São Paulo : Cortez; Brasília, DF : UNESCO, 2000.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

MUSGRAVE, R., MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Direito financeiro e justiça tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Dignidade da Pessoa Humana: Conceito Fundamental da Ciência Jurídica. **Lex Humana**. Petrópolis, nº 1, 2009, p. 18. Disponível em: <http://www.ucp.br/html/joomlaBR/lexhumana/lex0101_a2.pdf> Acesso em: 11 jun. 2012.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **A desrazão tributária**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 652, 21 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6602>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Tributo, gasto público e desigualdade social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4903>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

NORTH, Douglass Cecil; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders**: a conceptual framework for interpreting recorded human history. New York: Cambridge University Press, 2009.

ONU-PNUD. **Brasil avança no desenvolvimento humano e sobe uma posição no ranking do IDH 2011**. Site: ONUBR- Nações Unidas no Brasil, 2 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rdh2011/>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

PAUPÉRIO, Artur Machado. **Teoria democrática do poder**. 1. ed. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

PISCITELLI, Roberto B. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1988.

Portal G1, **IBGE indica que analfabetismo cai menos entre os maiores de 15 anos**. 16/11/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/ibge-indica-que-analfabetismo-cai-menos-entre-maiores-de-15-anos.html>>, obtido em 13/11/2012.

PREST, A. R.; TURVEY, R. Análise de custo-benefício: uma visão panorâmica. In: IPEA-Instituto de Pesquisas- Impes. **Política fiscal e programação de gastos do governo**. REZENDE, Fernando, MAHAR, Dennis J., ALMEIDA, Wanderley J. M. de, HINRICHS, Harley H. (Editores). Ipea, 1976.

RAMOS, Naimar Medanha. Aperfeiçoamento das técnicas de avaliação de desempenho na administração pública: uma contribuição. **Revista ABOP**. Brasília, 4(1): 9-86, jan./abr. 1978.

RAWLS, John. Décima Oitava Lição – Justiça. Trad. de Fernando Pio de Almeida Fleck. In: TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Petrópolis: Vozes, 1996.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. - 19. ed. - São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE, Miguel. **Licões Preliminares de Direito**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva. 2002.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Luiz Alberto Braga. **O Emprego da Força Aérea no Combate ao Narcotráfico – Aspectos Jurídicos Da Medida de Destruição**. Dissertação de Mestrado. Universidade da Força Aérea – Mestrado em Ciências Aeroespaciais, Rio de Janeiro, 2006.

SANT'ANNA e SILVA, Sebastião de. **Introdução ao estudo dos orçamentos públicos**. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 1959.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da Dignidade**. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário** - Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de Souza. O orçamento público em função do controle administrativo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 31, p. 3-19, dez. 1984.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Reserva do possível x Mínimo Existencial: O Controle de Constitucionalidade em Matéria Financeira e Orçamentária como Instrumento de Realização dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf> Acesso em: 14 jul. 2012.

STIGLITZ, Joseph E.. **Economics of the Public Sector**. Third edition. New York: Norton Books, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: _____ (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TRIBUNAL de CONTAS da UNIÃO. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Normas de Auditoria Governamental do Escritório da Controladoria Geral dos Estados Unidos**. Trad. de Inaldo da Paixão Santos Araújo. Salvador: Tribunal de Contas do estado da Bahia, 1995. 132 p. Título Original: "Government Auditing Standards".

VEIGA, Clóvis de Andrade. **Direito financeiro aplicado** (planejamento, elaboração, execução e controle orçamentário). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1975.

VIANA, Arizio de, 1910. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.