



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO – FD

Ana Paula Nogueira Ferrão

**O EMPREGO DE FUNDOS ESPECIAIS PARA A EXECUÇÃO DE PROGRAMAS E
AÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Brasília - DF

2018

ANA PAULA NOGUEIRA FERRÃO

**O EMPREGO DE FUNDOS ESPECIAIS PARA A EXECUÇÃO DE PROGRAMAS E
AÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Antônio de Moura Borges

Brasília, 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO - FD

ANA PAULA NOGUEIRA FERRÃO

**O EMPREGO DE FUNDOS ESPECIAIS PARA A EXECUÇÃO DE PROGRAMAS E
AÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Monografia avaliada como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília pela
seguinte banca examinadora:

Professor Doutor Antônio de Moura Borges

Orientador

Demóstenes Tres Albuquerque – Procurador do Ministério Público de Contas

Examinador

Daniele Milagres – Auditora de Controle Externo

Examinadora

Brasília – DF, 05 de dezembro de 2018.

É mais importante fazer as coisas que devem ser feitas do que fazer as coisas como devem ser feitas

– Peter Drucker

AGRADECIMENTOS

Honra-me agradecer, hoje e sempre, à Deus, por todas as conquistas, e às seguintes pessoas:

À minha mãe, Adriana de Barros Nogueira de Mattos, quem muito admiro pela força e competência em tudo que faz, por todos os momentos em que dedicou seu tempo para me amparar;

Ao meu pai, Marcio Vieira de Mattos, quem sempre me incentivou nos estudos, e cuja força de vontade em alcançar objetivos sempre me surpreendeu, por todas as lições e pelo ânimo na feitura de qualquer tarefa;

À minha avó, Maria Helena de Barros Nogueira, pelas palavras de apoio e incentivo, sempre cobertas de muito carinho e compreensão;

Ao meu avô, Francisco de Assis Nogueira, de saudosíssima memória, cujos ensinamentos sobre a vida e o amor reverberam em minha mente;

Às minhas amigas, companheiras desses cinco anos de graduação, Marcella Beatriz de Guimarães Carrasco e Mariana Dorta Montenegro, por todas as conversas, por todos os inúmeros trabalhos e debates e, mais ainda, por todo crescimento e cumplicidade;

Ao meu amigo e companheiro, Romain Jean François Ruwet, por me encorajar durante toda a formulação deste trabalho;

Aos colegas do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em especial ao Sérgio Araújo de Amorim Lopes, por toda dedicação empenhada, como meu supervisor, ao longo do meu primeiro ano de estágio;

À Daniele Milagres, por todas as horas em que se dispôs a me ajudar, não apenas no desenvolvimento deste trabalho;

Ao Almir Lopes, *gnomo da sorte*, por todas as conversas – verdadeiras aulas –, bem como pelas infindáveis horas em que se mostrou extremamente solícito.

RESUMO

A presente pesquisa aborda o emprego de fundos especiais para a execução de programas e ações públicas no contexto orçamentário atual à luz do princípio da eficiência. Junto à Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como *reforma administrativa*, houve uma série de transformações relativas à concepção de Administração Pública e do que viria a ser *administrativamente eficiente*. A configuração de novo princípio constante do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, na Administração Pública, exige olhar sob a perspectiva da Ciência do Direito, de modo que urge traçar a ideia nuclear do princípio da eficiência, a partir, inicialmente, de sua qualificação como princípio, regra ou postulado. Tendo em vista o disposto no Capítulo II, Título VI, da Constituição Federal, que trata “Das Finanças Públicas”, mais precisamente o consignado em seu artigo 165, § 9º, nota-se a previsão de lei complementar para: dispor sobre o exercício financeiro; dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta; e, ainda, estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos (incisos I e II). Entretanto, ante a ausência desta, a Lei 4.320/64, a qual regula parcialmente a matéria referida, fora recepcionada pela Carta Magna com *status* de lei complementar. Ocorre que, devido às mudanças da prática administrativa, bem como da tecnologia da Administração Pública, faz-se mister o ajuste de seu conteúdo, com o intuito de observar o princípio da eficiência.

Palavras-chave: princípio da eficiência; fundos especiais; programas; ações públicas.

ABSTRACT

The present research addresses the use of special funds for the execution of public programs and actions in the current budgetary context in light of the principle of efficiency. Along with Constitutional Amendment No. 19/98, known as “administrative reform”, there were a number of transformations related to the concept of Public Administration and focused on what would it be “administratively efficient”. The emergence of a new principle in Public Administration, contained in Article 37, caput, of the Federal Constitution, requires an exam from the perspective of the Science of Law, so that it is urgent to trace the nuclear idea of the principle of efficiency, starting from its qualification as principle, rule or postulate. In view of the provisions of Chapter II of Title VI of the Federal Constitution, which deals with "Public Finances", more precisely that set forth in its article 165, paragraph 9, it is noted the provision of a supplementary law to: provide for the financial year; provide for the validity, timelines, preparation and organization of the multi-annual plan, the Budget Guidelines Act and the annual Budgetary Act; establish financial and equity management standards for direct and indirect management; and stipulate conditions for the establishment and operation of funds (items I and II). However, in the absence of this, Law No. 4320 / 64, which partially regulates the referred matter, had been accepted by the Magna Carta with the status of supplementary law. It happens that, due to the changes in the administrative practice, as well as the technology available in the Public Administration, it is necessary to adjust its content, in order to observe the principle of efficiency.

Keywords: principle of efficiency; special funds; programs; public actions.

SUMÁRIO

Introdução	1
1. NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS	3
1.1. Conceito e Estrutura da Norma Jurídica	4
1.2. O Conceito de Princípios	6
1.3. O Conceito de Regras	8
1.4. A distinção “forte” entre Princípios e Regras	8
1.4.1. Ronald Dworkin e a distinção entre Princípios e Regras	9
1.4.2. Robert Alexy: distinção entre Regras como mandamentos definitivos e Princípios como mandamentos de otimização	10
1.5. Humberto Ávila: respostas à distinção “forte”	11
2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1. Em que sentido se pode defender um princípio da eficiência	18
2.2. O sentido da expressão eficiência	19
2.2.1. Eficiência, eficácia e efetividade	22
2.3. Atributos da eficiência: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade	24
2.4. O princípio da eficiência na Administração Pública e os princípios reitores da atuação administrativa.....	26
2.5. Limites e possibilidades de controle	27
3. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	28
3.1. Conceito de Orçamento Público	28
3.2. Princípios orçamentários.....	30
3.2.1. Princípio orçamentário da anualidade.....	30
3.2.2. Princípio orçamentário da exclusividade.....	31
3.2.3. Princípio orçamentário do equilíbrio	32
3.2.4. Princípio orçamentário da publicidade.....	32

3.2.5. Princípio orçamentário da especificação ou especialização	32
3.2.6. Princípio orçamentário da não-afetação da receita	33
3.2.7. Princípio orçamentário da unidade.....	34
3.2.8. Princípio orçamentário da universalidade	34
3.3. Conceito, classificação e estágios da Receita	34
3.4. Conceito, classificação e estágios da Despesa	36
3.5. Instrumentos de planejamento-orçamento.....	37
3.5.1. Plano Plurianual.....	38
3.5.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias	38
3.5.3. Lei de Orçamentária Anual	39
3.6. Execução orçamentária vs. Execução financeira	39
4. DESCENTRALIZAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS ESPECIAIS.....	40
4.1. Conceito legal e Atributos básicos	40
4.2. Naturezas e Classificações	41
4.3. Condições para a instituição e operação	43
4.4. Fontes tradicionais de recursos.....	43
4.5. Fundos após a Constituição Federal de 1988.....	44
4.5.1. Proposta de Lei Complementar n° 295/16	46
4.5.2. Possíveis vantagens e usuais desvantagens nas execuções por intermédio de fundos especiais.....	47
Considerações Finais.....	52

INTRODUÇÃO

Conquanto os fundos especiais tenham se tornado populares na Administração Pública Federal a partir dos anos 70, com a edição da Emenda Constitucional nº 1/69, bem como dos artigos 71, da Lei nº 4.320/64 e 172, do Decreto-lei nº 200/67, percebe-se que a utilização desses recursos é relativamente antiga no setor público brasileiro, haja vista, por exemplo, o Fundo Especial de Educação e Saúde, criado pelo Decreto nº 21.335, de 29 de abril de 1932. No plano constitucional, tem-se, pela primeira vez, com a promulgação da Constituição de 1934, a previsão do emprego de tais instrumentos para fins de amparo à maternidade (artigo 141), de desenvolvimento da educação (artigo 157, §§ 1º e 2º) e de defesa contra a seca nos Estados da Região Norte (artigo 177), entretanto os resultados concretos do emprego destes não puderam ser mensurados, tendo em vista o advento do Estado Novo e da promulgação da Constituição de 1937 (SANCHES, 2002).

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, figura como grande avanço normativo, ainda que, na prática, suas disposições não acrescentem maior significado, posto que representam basicamente as convicções já utilizadas quando da instituição de fundos pretéritos (SANCHES, 2002). O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, por sua vez, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900/69, possibilitou a proliferação de fundos na Administração Pública, por meio do artigo 172, *verbis*:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.

Os fundos teriam a finalidade de articular um instrumento de flexibilidade operacional para entes da administração direta, redefinidos como compondo uma categoria especial, qual seja, a dos órgãos autônomos. Entretanto, com o intuito de ampliar a capacidade operacional da administração superior (Ministérios e órgãos equivalentes), foram apresentados diversos argumentos para a instituição de fundos, ainda que sem a presença de órgãos autônomos, *sob a razoável alegação de que, se tais instrumentos eram cabíveis para as unidades subordinadas, também o seriam para as*

unidades gestoras (SANCHES, 2002, p. 272). Os fundos de natureza constitucional e os facultados pelo artigo 172 do Decreto-lei n° 200/67 passaram, então, a conviver com os fundos vinculados à administração superior dos Ministérios.

A proliferação exacerbada de fundos passou a compor um problema para a gestão racional da máquina pública, motivo por que, durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, quando das Disposições Transitórias, percebe-se uma tentativa de reduzir o número excessivo desses instrumentos no orçamento federal: em seu artigo 36, foi estabelecida a extinção dos fundos existentes na data da promulgação da Lei Maior, caso não ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos. Alguns realmente foram extintos; outros, por falta de interesse ou mobilização dos responsáveis, também o seriam, se não fosse a Lei n° 8.173/1991, a qual dispôs sobre o Plano Plurianual para o período de 1991-1995: em seu artigo 6°, foram recriados todos os fundos, prorrogando sua existência até o ano subsequente ao da publicação da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9°, da Carta.

As caracterizações legais dos fundos especiais, normalmente em termos genéricos, têm contribuído para interpretações extensivas de sua aplicabilidade, o que contribui para a instabilidade e comprometimento da transparência dos processos. Desse modo, evidencia-se, ainda mais, a necessidade da lei complementar que irá *dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual*, além de *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos* (incisos I e II do artigo 165, § 9°, da Constituição Federal).

Tendo em vista a emenda constitucional n° 19/98, que o incluiu o princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, percebe-se a necessária observância deste por parte da Administração Pública. Para tanto, contudo, torna-se fundamental, inicialmente, sua apreensão sob o parâmetro da Ciência do Direito. Assim, este trabalho se propõe, primeiramente, à apresentação de diferentes argumentações e teses acerca da distinção entre princípios e regras, para, então, proceder ao estudo do princípio da eficiência na Administração Pública. Em seguida, traz uma introdução ao orçamento público, a fim de traçar um brevíssimo referencial teórico, de suma importância para a compreensão do emprego de fundos especiais em programas e ações públicas no contexto orçamentário atual à luz do princípio da eficiência. Como procedimento técnico de pesquisa, utilizar-se-á a documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

1. NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS

Este capítulo preocupa-se em apresentar diferentes argumentações e teses acerca da distinção entre princípios e regras. Para tanto, utilizam-se como referência as indicações da literatura sob as seguintes perspectivas: a) conceito e estrutura da norma jurídica; b) conceito de princípios; c) conceito de regras; d) a distinção “forte” entre princípios e regras, na qual se observam os critérios elencados por Ronald Dworkin e Robert Alexy e; e) respostas à distinção “forte”, sob o prisma de Humberto Ávila.

Como bem apontado por Ávila (2009), a realidade do Direito depende diretamente de processos discursivos e institucionais; *a matéria bruta utilizada pelo intérprete – o texto normativo ou dispositivo – constitui uma mera possibilidade de Direito*, motivo por que, ante o dever de fundamentação quando do desenvolvimento de conteúdos de sentido, faz-se necessária a compreensão das espécies normativas por parte daqueles que as manipulam, para, então, serem assimiladas pelos seus destinatários. Ou seja, urge a distinção entre as várias categorias que o aplicador do Direito emprega, a fim de garantir sua aplicação e sua efetividade, bem como aliviar o ônus de argumentação do aplicador.

Citando Stefan Huster (HUSTER, *apud* ÁVILA, 2009), o autor justifica que a distinção decorre de uma exigência de natureza conceitual, uma vez que advém da necessidade de diferentes designações para fenômenos diversos. Desse modo, restariam presentes a clareza e a previsibilidade do Direito, em observância ao Estado Democrático de Direito.

Ademais, com o advento do pós-positivismo e a prevalência de normatividade dos princípios¹, imperativo o entendimento sobre o que significa cada uma das categorias supramencionadas, a fim de não alargar demasiadamente os horizontes da principiologia constitucional, de forma a transformar tudo em ponderação, incorrendo em uma grande margem de subjetividade, o que iria de encontro à segurança jurídica prevista no artigo 5º, incisos XXXVI a LXXIII, da Constituição Federal de 1988, e à objetividade do sistema².

¹ Aqui como *a porta de entrada pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico* (BARROSO, 2008). No subitem 1.2 deste trabalho serão apresentados outros conceitos de princípios.

² Cf. Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes e Guilherme Pereira Dolabella Bicalho, “Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: o atual paradigma jusfilosófico constitucional”, p. 127.

Cumpra registrar que não há pretensão, neste trabalho, de construir nova teoria ou esgotar as teses apresentadas por cada um dos autores acerca da necessária distinção entre princípios e regras. O objetivo deste capítulo restringe-se tão somente a demonstrar que há diferentes formas *coerentes* de se proceder a tal discriminação, com o intuito de melhor compreender como se apresenta o princípio da eficiência na Administração Pública³.

1.1. Conceito e Estrutura da Norma Jurídica

Denota-se o Direito, em um Estado moderno, como o conjunto de normas de conduta⁴ obrigatórias estabelecidas ou autorizadas pelo próprio Estado e garantidas pelo seu poder (LATORRE, 1974). Imprescindível, portanto, perquirir o conceito de normas jurídicas sedimentado e explanado pela doutrina clássica e contemporânea.

Ab Initio, cumpre registrar a distinção entre imperativo categórico e imperativo hipotético: o primeiro implica em exigência absoluta e incondicional, possuindo um fim em si mesmo; seriam as máximas aceitáveis como lei universal, configurando decisão moral pautada pela razão. O hipotético, por sua vez, está atrelado a uma finalidade: faz-se necessário o interesse do agente em alcançar determinado objetivo, bem como a sua disposição, ou seja, é imperativo facultativo e condicionado às inclinações do sujeito⁵.

Hans Kelsen (2009) retoma a referida distinção, elucidando a norma jurídica como uma prescrição de juízo hipotético, posto que suas consequências dependem da observância de uma condição: verificado o descumprimento do mandamento estipulado, haverá aplicação de medida punitiva. Semelhante pensamento denota a norma jurídica como um *imperativo autorizante*, haja vista a possibilidade de o lesado por sua violação empregar, contra o violador e pelos meios competentes, as sanções previstas em lei (TELLES JÚNIOR, 2005).

Ávila (2009) denota que *normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos*. Assim, segundo ele, não há

³ Tema constante do capítulo 2 deste trabalho, intitulado Princípio da Eficiência na Administração Pública.

⁴ Cf. Latorre (1974, p. 19), *norma de conduta no sentido de enunciado que estabelece a forma por que há de ordenar-se uma determinada relação social, quer dizer, uma relação entre duas ou mais pessoas*.

⁵ Cf. Willyans Maciel, “Imperativo Categórico”, In: < <https://www.infoescola.com/filosofia/imperativo-categorico/>>. Acesso em: 15/08/2018.

que se falar em uma correspondência entre dispositivos, os quais se constituiriam no objeto da interpretação, e as normas, no seu resultado: texto e norma não se confundem.

Nelson Nery Júnior, vislumbrando José Joaquim Canotilho (CANOTILHO, *apud* NERY, 2013), corrobora o pensamento supramencionado, consignando que “*a norma é o sentido atribuído a qualquer disposição. Disposição é parte de um texto ainda a interpretar. Norma é a parte de um texto interpretado*”. Ou seja, notório que a função do intérprete não está limitada à descrição do significado previamente previsto em um dispositivo, sendo preciso a constituição desse sentido (EROS GRAU, *apud* ÁVILA, 2009).

Frise-se que a necessidade de o intérprete constituir os significados previamente previstos nos dispositivos não retira o fato de já existirem *traços de significado mínimos* vinculados ao uso ordinário ou técnico da linguagem. Desse modo, possível considerar que o intérprete não somente constrói, mas reconstrói sentido, sob 3 (três) justificativas: 1) o significado não é incorporado ao conteúdo das palavras (depende do uso e da interpretação); 2) a interpretação não se caracteriza como um ato de descrição de um significado previamente dado (tendo em vista a complexidade do processo legislativo, no sentido de não haver submissão a um autor individual) e; 3) conquanto a interpretação se caracterize como um ato que constitui a significação e os sentidos de um texto, não há que se falar em inexistência de significados antes do término desse processo (ÁVILA, 2009).

A partir dos conceitos brevemente expostos, perceptível que, ainda que esboçadas de forma variada por cada autor, as normas jurídicas possuem como núcleo regular o comportamento humano em sociedade. Quanto à estrutura da norma jurídica, para fins deste trabalho, impende destacar, tão somente, que, quando do positivismo, os princípios gerais detinham uma *natureza eminentemente supletiva, integradora, na medida em que se admite que o sistema de leis (positivas) é incapaz de regular todas as situações havidas na vida cotidiana* (MAMARI FILHO, 2005).

De acordo com Zagrebelsky (2007), as normas de princípios não poderiam ser alegadas perante o juiz, pois, se o fosse, aumentariam a desconfiança no Direito, possuindo uma *importância exclusivamente política ou virtual*⁶. Entretanto, com a necessidade de implementação de alguns

⁶ Tradução de Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes e Guilherme Pereira Dolabella Bicalho, “Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: o atual paradigma jusfilosófico constitucional”, p. 110.

parâmetros morais de justiça no Direito, surge movimento de aproximação deste com a moral: o pós-positivismo⁷. Sobre o assunto, posicionamento de Luís Roberto Barroso, *verbis*:

“O pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico hão de ser inspiradas por uma teoria de justiça, mas não podem comportar voluntarismos ou personalismos, sobretudo os judiciais” (BARROSO, 2007, p. 22)

Assim, os princípios apresentam-se como *normas jurídicas vinculantes, dotados de efetiva juridicidade, como qualquer outro preceito detectável na ordem jurídica* (ESPÍNDOLA, 1998), sendo *as normas de direito gênero, do qual os princípios e regras são espécies jurídicas* (idem). Ou seja, abandona-se a estrutura da norma consubstanciada apenas em regras para, então, reconhecer a normatividade dos princípios jurídicos, elevando-os à categoria de espécie de norma jurídica, juntamente às regras.

1.2. O Conceito de Princípios

Conforme exposto supra, os princípios, hodiernamente, são apresentados como espécies do gênero norma. Tal pensamento, de larguíssima aceitação doutrinária, pode ser corroborado, por exemplo, por Robert Alexy (2008, p. 87), quem afirma que *tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser* e Ronald Dworkin, quando da afirmação de que ambas as categorias *impõem padrões de conduta aos cidadãos, caracterizados como normas jurídicas* (DWORKIN, *apud* BICALHO; FERNANDES, 2011). Contudo, ainda que compreendidos como tal, são diversas as conceituações no campo da Ciência Jurídica.

Primeiramente, denotar-se-á, *data venia*, o previsto no Vocabulário Jurídico, *verbis*:

Notadamente no plural, significa as normas elementares ou requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica.

⁷ O positivismo, segundo Barroso (2007, p. 22) surge em contrapartida ao jusnaturalismo, a fim de alcançar a objetividade do sistema, por meio da equiparação entre o direito e a lei; visa à segurança jurídica, sendo a *justiça* da aplicação de uma norma restringida ao aspecto de validade, sob o prisma formal. Ante *decisões flagrantemente apartadas da justiça*, cria-se um ambiente propício à transformação, e surge *um novo pensamento jusfilosófico*: o pós-positivismo (BICALHO; FERNANDES, 2011).

Desse modo, exprimem sentido mais relevante que o da própria norma ou regra jurídica. Mostram-se a própria razão fundamental de ser das coisas jurídicas, convertendo-as em perfeitos axiomas.

Princípios jurídicos, sem dúvida, significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito. Indicam o alicerce do Direito. E, nesta acepção, não se compreendem somente os fundamentos jurídicos, legalmente instituídos, mas todo axioma jurídico derivado da cultura jurídica universal. Compreendem, pois, os fundamentos da Ciência Jurídica, onde se firmaram as normas originárias ou as leis científicas do Direito, que traçam as noções em que se estrutura o próprio Direito.

Assim, nem sempre os princípios se inscrevem nas leis. Mas, porque servem de base ao Direito, são tidos como preceitos fundamentais para a prática do Direito e proteção aos direitos (SILVA, De Plácido e., 2014, p. 1099) (grifou-se).

Para Alexy, todavia, o conceito de princípios nada diz sobre a fundamentalidade da norma, a qual é um princípio tão somente em razão de sua estrutura normativa. Veja-se:

(...) princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível, dentro das possibilidades jurídicas reais e existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas (...) (ALEXY, 2012, p. 90).

A partir do elucidado, melhor compreende-se a existência de *um problema terminológico*⁸ ante a questão conceitual posta. Explica-se: tradicionalmente, na literatura jurídica brasileira, os “princípios” são tratados alicerçados a uma ideia de essencialidade, como *as normas mais fundamentais do sistema*. Entretanto, quando da feitura de uma discriminação entre princípios e regras, sob a concepção de Alexy, *ninguém ousa deixar esses “mandamentos fundamentais” de fora das classificações dos princípios para incluí-los na categoria das regras*. Há uma confusão de teorias incompatíveis, conduta que não deverá ser observada neste trabalho.

⁸ Virgílio Afonso da Silva, “Princípios e Regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção”, p. 611. O autor menciona, também, a existência de um problema tipológico, o qual estaria relacionado às inúmeras tentativas de classificação dos princípios constitucionais. Contudo, continua, as consequências, normalmente, passam despercebidas, uma vez que o comum é se proceder a uma distinção primeira, a partir das teses de Dworkin e/ou Alexy, para, então, realizar-se uma tipologia dos princípios constitucionais, agora caracterizados, novamente, como *as normas mais fundamentais do sistema*.

1.3. O Conceito de Regras

Seguindo-se mesma estrutura anterior, *ab initio*, cumpre destacar o conceito de regras constante do Vocabulário Jurídico, *verbis*:

Do latim regula, de regere (dirigir, reger), entende-se tudo que se dispõe ou que se estabelece para servir de modo, de forma ou de ordem, a fim de que sejam conduzidas as coisas ou sejam executados os atos. Por esta razão, regra exprime a pauta que deve ser seguida na execução dos atos ou servem para traçar a linha indicativa da ordem ou do modo de proceder.

Juridicamente, a regra traz o sentido geral: é o modo de proceder, é a imposição de forma ou a conduta imposta no texto legal. A regra importa sempre na imposição de um princípio ou preceito geral, para ser cumprido, sem qualquer restrição. Neste particular, opõe-se ao sentido de exceção que é o preceito especial ou disposição própria a certos casos.

Comumente, porém, adotam-se as terminologias de regra geral, para indicar a regra, e de regra especial, para determinar a exceção. (SILVA, De Plácido e., 2014, p. 1191) (grifou-se).

No mesmo sentido, Roscoe Pound (POUND, *apud* VALE, 2009) dispõe que as regras em sentido estrito *são preceitos que atribuem uma consequência jurídica detalhada e definida a uma situação de fato ou a um estado de coisas (state of facts) igualmente definido e detalhado*. Conceito corroborado por Canotilho (2007), quem dispõe as regras como *normas que exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos*, quando verificados certos pressupostos.

1.4. A distinção “forte” entre Princípios e Regras⁹

A distinção “forte” diz respeito à ideia de que há uma diferença de *caráter lógico* entre princípios e regras. Conquanto não seja a tese mais difundida no Brasil, inegável o seu valor, posto que a discriminação entre as duas espécies do gênero norma ganhou força, sobretudo, com as obras de Ronald Dworkin e Robert Alexy, autores que a defendem¹⁰. Desse modo, proceder-se-á a uma

⁹ Segundo Ávila (2009, p. 39), há distinções fracas (Esser, Larenz, Canaris) e fortes (Dworkin, Alexy) entre princípios e regras.

¹⁰ Imperioso mencionar, também, a contribuição de Luís Roberto Barroso, quem denotou 3 (três) critérios de distinção entre princípios e normas, quais sejam: (i) conteúdo (natureza material), em que os princípios apresentam-se como decisões políticas fundamentais, e as regras como comandos objetivos (prescrições que expressam diretamente um preceito, proibição ou permissão), sendo a concretização de valores ou fins públicos; (ii) estrutura normativa, na qual os princípios configuram-se como normas eminentemente finalísticas, no sentido de indicarem determinados estados ideais a serem buscados sem, contudo, descrever de forma objetiva a conduta a ser observada, papel este que seria das regras, as quais se apresentariam como normas essencialmente descritivas e; (iii) modo de aplicação, em que a prevalência de um princípio sobre o outro poderia ser definida tão somente no caso concreto, ante o mesmo grau hierárquico que mantêm

melhor exposição dos argumentos propostos por cada um deles, sem, contudo, pretender seu esgotamento.

1.4.1. Ronald Dworkin e a distinção entre Princípios e Regras

O positivismo, segundo Dworkin (2002), constitui sistema jurídico concebido exclusivamente por regras, motivo por que, ante a presença de casos difíceis (*hard cases*), mostra-se insuficiente, haja vista que cabe ao juiz, quando da não identificação de nenhuma regra jurídica aplicável, recorrer à discricionariedade judicial, por ser esta a única solução possível. Assim, a fim de refutar essa situação, o autor sustenta que o sistema jurídico não é formado tão somente por regras, mas, também, princípios: em havendo um caso complexo, no qual não exista de prontidão uma regra aplicável, deve o juiz *tomar tal decisão a partir da aplicação rigorosa de princípios jurídicos*.

O autor sugere, então, como critério de distinção, o fato de as regras operarem na medida do “tudo-ou-nada”, ou seja, na *dimensão da validade*, e os princípios observarem a *dimensão de “peso”*. Explica-se: em havendo a ocorrência da hipótese prevista pela regra (comando, proibição ou permissão), faz-se necessária a aplicação de suas consequências jurídicas, *de forma obrigatória*. Quer dizer, ou a regra é válida e deve ser aplicada *em sua inteireza*, ou não é válida e não deve ser aplicada; ocorrendo uma colisão, uma das regras colidentes é considerada inválida e, por conseguinte, é excluída do ordenamento jurídico¹¹. Enquanto isso, por não determinarem por completo uma decisão, ante o não estabelecimento, com clareza, de supostos de fato que tornem obrigatória a sua aplicação, os princípios atuam na dimensão de “peso”: quando de uma colisão no caso concreto, aplica-se o princípio com maior peso/importância ante a hipótese fática existente; diz-se que há *prevalência* de um sobre o outro, sem que ocorra a exclusão de quaisquer deles do ordenamento jurídico^{12 13}.

(seriam, pois, mandados de otimização, e os direitos seriam *prima facie* – pensamento também de Alexy), enquanto as regras se aplicariam na dimensão “tudo-ou-nada”, mediante subsunção (como também entende Ronald Dworkin).

¹¹ Conforme preleciona Eros Roberto Grau (1997), restaria configurada uma *antinomia jurídica*: duas regras com o mesmo âmbito de validade, pertencentes ao mesmo sistema, sendo incompatíveis. Imprescindível, pois, a eliminação de uma delas do sistema.

¹² Estaria presente uma situação de antinomia imprópria, uma vez que o referido conflito não importaria a extirpação de um dos princípios do sistema jurídico (*idem*).

¹³ “Nessa direção, a distinção elaborada por Dworkin não consiste numa distinção de grau, mas numa diferenciação quanto à estrutura lógica, baseada em critérios classificatórios, em vez de comparativos, como afirma Robert Alexy. A distinção por ele proposta difere das anteriores porque se baseia, mais intensamente, no modo de aplicação e no relacionamento normativo, estremando as duas espécies normativas” (ÁVILA, 2009, p. 37).

1.4.2. Robert Alexy: distinção entre Regras como mandamentos definitivos e Princípios como mandamentos de otimização

A partir de dois pressupostos muito semelhantes aos de Dworkin, quais sejam, o de que princípios e regras são espécies do gênero norma e o de que a distinção possui um caráter qualitativo e, não, de grau, Alexy (2012) inova ao desenvolver a tese dos princípios como mandamentos de otimização. Contudo, não há como sustentar que os dois autores utilizem o mesmo *discriminem*. Veja-se:

A distinção entre princípios e regras - segundo Alexy - não pode ser baseada no modo tudo ou nada de aplicação proposto por Dworkin, mas deve resumir-se, sobretudo, a dois fatores: diferença quanto à colisão, na medida em que os princípios colidentes apenas têm sua realização normativa limitada reciprocamente, ao contrário das regras, cuja colisão é solucionada com a declaração de invalidade de uma delas ou com a abertura de uma exceção que exclua a antinomia; diferença quanto à obrigação que instituem, já que as regras instituem obrigações absolutas, não superadas por normas contrapostas, enquanto os princípios instituem obrigações *prima facie*, na medida em que podem ser superadas ou derogadas em função dos outros princípios colidentes. (ÁVILA, 2009, p. 38-39)

Com relação à impossibilidade de aplicar as regras de maneira “tudo-ou-nada”, Alexy (2012) justifica que é teoricamente impossível listar todas as exceções a uma regra, conduta que seria, segundo ele, essencial para sustentar tal tese. No que diz respeito à dimensão de “peso”, entretanto, o autor concorda integralmente com o exposto e avança: desenvolve a ideia de princípios como mandamentos de otimização, ou seja, seriam “normas que demandam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas”, o que pressupõe as possibilidade de serem satisfeitos em diversos graus, a depender do jurídico e faticamente possível (ALEXY, *apud* SOUSA, 2011). O mesmo não ocorreria com as regras, as quais possuem um grau de satisfação fixo.

Para mais, o autor afirma que os princípios, por serem mandamentos de otimização, a dependerem de possibilidades fáticas e jurídicas, não constituem mandados definitivos, ao contrário das regras (em não havendo a introdução de uma cláusula de exceção, a qual retiraria o caráter definitivo para a decisão do caso), e, sim, um caráter *prima facie*.

Por fim, no que diz respeito à colisão entre princípios e ao conflito de regras, muito se aproxima do abordado no subitem supra (referente a Dworkin), com a inclusão da possibilidade de se introduzir uma cláusula de exceção no modelo “tudo-ou-nada” das regras. Ou seja, para os

princípios, realiza-se uma ponderação, de modo a evidenciar qual deles prevalece sobre os outros sem, todavia, declarar a invalidade dos demais; para as regras, observa-se a necessidade de declarar pelo menos uma delas inválida (eliminando-a do ordenamento jurídico), ou inserindo uma cláusula de exceção a uma delas.

Ressalte-se que, caso não haja a possibilidade de se aplicar uma cláusula de exceção, e persista o problema em escolher qual das regras deva ser declarada inválida, pode-se utilizar critérios como *lex posterior derogat legi priori*, ou *lex specialis derogat legi generali*, ou *lex superior derogat legi inferior*, com o intuito de resolver o conflito (SOUSA, 2011).

1.5. Humberto Ávila: respostas à distinção “forte”

Ainda que Humberto Ávila (2009) denote as teorias traçadas por Ronald Dworkin e Robert Alexy como distinções “fortes”, a elas tece algumas críticas, de modo a firmar o entendimento de que a discriminação entre princípios e regras é uma mera diferença no grau de abstração. É o que se verifica, *verbis*:

(...) importa dizer que a característica específica das regras (implementação de consequência predeterminada) só pode surgir após sua interpretação. Somente nesse momento é que podem ser compreendidas se e quais as consequências que, no caso de sua aplicação a um caso concreto, serão supostamente implementadas. Vale dizer: a distinção entre princípios e regras não pode ser baseada no suposto método *tudo ou nada* de aplicação das regras, pois também elas precisam, para que sejam implementadas suas consequências, de um processo prévio – e, por vezes, longo e complexo como o dos princípios – de interpretação que demonstre quais as consequências que serão implementadas. E, ainda assim, só a aplicação diante do caso concreto é que irá corroborar as hipóteses anteriormente havidas como automáticas. Nesse sentido, após a interpretação diante das circunstâncias específicas (ato de aplicação), tanto as regras quanto os princípios, ao invés de se estremarem, se aproximam. A única diferença constatável continua sendo o grau de abstração anterior à interpretação (...). (ÁVILA, 2009, p.48) (grifou-se).

O autor vislumbra que 4 (quatro) são os critérios usualmente empregados para a distinção entre princípios e regras, quais sejam: (i) critério do caráter hipotético-condicional; (ii) critério do modo final de aplicação; (iii) critério do relacionamento normativo e; (iv) critério do fundamento axiológico. Todos serão tratados individualmente, a partir de uma breve conceituação, seguida de críticas de Ávila (2009).

Primeiramente, acerca do critério do caráter hipotético-condicional, relativo ao fato de as regras possuírem uma hipótese e uma consequência que predeterminam a decisão (elemento frontalmente descritivo), e os princípios apresentarem apenas uma diretriz (um primeiro passo em direção à regra), Ávila (2009) advoga por sua imprecisão, posto que, segundo ele, o conteúdo normativo de qualquer norma depende de possibilidades normativas e fáticas a serem observadas, quando do processo de aplicação pelo intérprete. Mais, não se verificam fundamentos que determinem qual o primeiro passo para encontrar a regra, de modo que esse parâmetro contribuiria tão somente para, erroneamente, reconhecer a regra como último passo.

Em segundo lugar, ainda com relação ao critério supra, o autor narra que, por ser questão de formulação linguística, os “princípios” poderiam ser reformulados de modo hipotético¹⁴. Ou seja, o ponto decisivo não seria a ausência de prescrição de comportamentos e de consequências no caso dos princípios, mas o tipo da prescrição de comportamentos e de consequências, o que é algo diverso (ÁVILA, 2009, p. 43).

Quanto ao critério do modo final de aplicação, segundo o qual as regras são aplicadas no modo “tudo-ou-nada” (absoluto), enquanto os princípios são empregados de modo gradual mais ou menos (idem, p. 44), Ávila (2009) sustenta que deva ser reformulado, haja vista que se baseia em uma confusão entre dispositivo (objeto da interpretação) e norma (sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos; resultado da interpretação)¹⁵. Explica-se: o modo de aplicação, de acordo com o autor, decorre de conexões axiológicas e, não propriamente, do texto (repete-se, objeto de interpretação), razão pela qual pode o intérprete inverter o modo de aplicação havido inicialmente como elementar: a obrigação dita absoluta (das regras) não impede que outras razões contrárias venham a se sobrepor em determinados casos (idem, p. 44). Ademais,

(...) quando se sustenta que as regras são aplicadas integralmente, focaliza-se o comportamento descrito como poder ser ou não cumprido; quando se defende que os princípios são aplicados mais ou menos, centra-se a análise, em virtude da ausência de descrição da conduta devida, no estado de coisas que pode ser mais ou menos

¹⁴ De igual modo, *qualquer norma, mesmo havendo uma hipótese seguida de uma consequência, há referência a fins. Assim, o qualificativo de princípio ou de regra depende do uso argumentativo, e não da estrutura hipotética* (ÁVILA, 2009, p. 43).

¹⁵ Cabe ressaltar que, neste ponto, Virgílio Afonso da Silva se pronuncia acerca de uma imprecisão do termo “tudo-ou-nada” como sinônimo de “imediatez”, além da desconsideração de uma distinção fundamental entre texto e norma. Segundo o autor, Ávila, apesar de afirmar categoricamente que “não há identificação entre norma e texto”, *passa ao largo dela, quando de sua crítica entre princípios e regras* (ÁVILA, *apud* SILVA, 2003). Isso quer dizer que ambas as espécies do gênero norma jurídica são passíveis ou carentes de interpretação, já que normas. Entretanto, continua, “*ser passível ou carente de sopesamento é característica exclusiva dos princípios*” (idem, p. 616).

atingido. Isso significa, porém, que não são os princípios que são aplicados de forma gradual, mais ou menos, mas é o estado de coisas que pode ser mais ou menos aproximado, dependendo da conduta adotada como meio. Mesmo nessa hipótese, porém, o princípio é ou não aplicado: o comportamento necessário à realização ou preservação do estado de coisas é adotado, ou não é adotado. Por isso, defender que os princípios sejam aplicados de forma gradual é baralhar a norma com os aspectos exteriores, necessários à sua aplicação. (ÁVILA, 2009, p. 50) (grifou-se).

Por fim, no que diz respeito ao critério do relacionamento normativo, referente à ponderação como método privativo de aplicação dos princípios, os quais possuiriam uma dimensão de peso, e à antinomia entre as regras solucionável com a declaração de invalidade ou criação de uma cláusula de exceção, o autor ressalta que regras que abstratamente convivem podem entrar em conflito no caso concreto, assim como regras que instituem comportamentos contraditórios podem ultrapassar o conflito abstrato, mantendo sua validade (ÁVILA, apud PEREIRA). Ou seja, a solução não estaria no plano de validade, mas na aplicação (idem).

A dimensão de peso, defende, não estaria incorporada em um determinado tipo de norma (no caso, princípios), sendo um resultado de juízo valorativo de quem o aplica. Para mais, recusa-se a ideia de princípios como deveres de otimização e de necessária aplicação de seu conteúdo na máxima medida¹⁶, sendo a diferença entre as espécies do gênero norma jurídica relativa à determinação da prescrição da conduta a ser observada: princípios dependem de um mais intenso ato institucional, enquanto as regras necessitam de um menos intenso ato institucional de aplicação.

Desse modo, apresenta um modelo de dissociação, qualificado como heurística, em que as normas são (re)construídas pelo intérprete a partir dos dispositivos e do seu significado usual, e inova ao dispor de um modelo tripartite de dissociação, quando da inclusão de postulados, os quais estariam localizados em um metaplano (PEREIRA, 2018). Todavia, dada a limitação do espaço e o objetivo central deste capítulo, não será explanado o conteúdo dessa base teórica, restringindo-se tão somente a uma brevíssima conceituação da espécie normativa em comento.

¹⁶ Humberto Ávila (2009) sugere quatro categorias de colisões, quais sejam: (i) a realização de um fim instituído por um princípio induz à realização do fim determinado por outro, sendo necessária tão somente a realização em sua medida necessária; (ii) a realização de um fim instituído por um princípio provoca a eliminação do fim determinado por outro princípio, sendo mister a rejeição de um deles (semelhante ao conflito de regras); (iii) a realização de um fim instituído por um princípio induz à realização tão somente de parte do fim estabelecido por outro e; (iv) a realização de um fim instituído por um princípio em nada altera a realização estabelecida por outro. A essa proposta são apresentadas duras críticas, em “Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção”, de Virgílio Afonso da Silva.

Segundo Ávila (2009, p.124), os postulados normativos aplicativos são normas imediatamente metódicas que instituem os critérios de aplicação de outras normas situadas no plano do objeto de aplicação. Assim, atuam diferentemente dos princípios e regras:

A uma, porque não se situam no mesmo nível: os princípios e as regras são objetos da aplicação; os postulados são normas que orientam a aplicação de outras. A duas, porque não possuem os mesmos destinatários: os princípios e as regras são primariamente dirigidos ao Poder Público e aos contribuintes; os postulados são frontalmente dirigidos ao intérprete e aplicador do Direito. A três, porque não se relacionam da mesma forma com outras normas: os princípios e as regras, até porque se situam no mesmo nível do objeto, implicam-se reciprocamente (...); os postulados, justamente porque se situam num metanível, orientam a aplicação dos princípios e das regras sem conflituosidade necessária com outras normas. (ÁVILA, 2009, p. 124)

2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo preocupa-se em apresentar, brevemente, o princípio da eficiência na Administração Pública, necessário à compreensão do alcance de sua projeção nas execuções por intermédio de fundos especiais. Para tanto, estrutura-se em: a) em que sentido se pode defender um princípio da eficiência; b) o sentido da expressão eficiência, com a fundamental distinção entre eficiência, eficácia e efetividade; c) atributos da eficiência: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade; d) o princípio da eficiência na Administração Pública e os princípios reitores da atuação administrativa e; e) limites e possibilidades de controle.

A atual concepção de Administração Pública e do que viria a ser *administrativamente eficiente* pressupõe uma breve imersão nos três paradigmas constitucionais de Estado, quais sejam, Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito. O Direito, como *realidade histórico-cultural*, reivindica uma análise de ordens jurídicas pretéritas, a fim de possibilitar um real entendimento de seu estágio hodierno.

Buscando superar os abusos do período absolutista, em que *administrativamente eficiente seria apenas a atuação que estivesse na mais perfeita sintonia com a vontade absoluta do príncipe, a que atendesse às suas mais íntimas aspirações*¹⁷, surge o Estado Liberal. Este, essencialmente voltado a conter a perturbação da ordem e garantir o livre exercício das liberdades, caracteriza-se como um *poder de equilíbrio*, de modo que às demais interferências restaria um caráter excepcional (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Como *Estado burguês*, haja vista a conquista de poder político e econômico por parte da burguesia, o referido paradigma constitucional considera eficiente o exercício da Administração Pública tão somente se constituído por modelos legais formais com vistas à preservação da liberdade e à igualdade jurídica¹⁸. Constitui-se no chamado modelo burocrático, com vistas ao combate à

¹⁷ A ideia de Administração Pública, pois, estaria associada a um processo governativo, *eminente discricionário, alheio ao princípio da legalidade* (CORREIA, *apud* BATISTA JÚNIOR, 2012, p.37).

¹⁸ Instituído após a Revolução Francesa de 1789, cujo lema era “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, o Estado Liberal tinha como uma das características básicas, segundo José de Albuquerque Rocha e Carlos Ari Sunfeld, a não intervenção estatal na economia, de modo a garantir a *liberdade individual* da burguesia em expandir seus empreendimentos, sem qualquer ingerência dos antigos monarcas e senhores feudais. Mais, quando da defesa de uma *igualdade jurídica* (também característica básica), presente outra estratégia da classe em ascensão: havendo a submissão de todos perante a lei, sem qualquer discriminação, afastavam-se os privilégios da nobreza e realeza, o que retirava a discriminação até então sofrida pela burguesia. In: <<https://jus.com.br/artigos/9241>>. Acesso em: 23/09/2018.

corrupção e ao nepotismo patrimonialista, a partir da *profissionalização*, da *ideia de carreira*, da *hierarquia funcional*, da *impessoalidade*, do *formalismo*, em síntese, do *poder racional legal*¹⁹.

Justamente pelo fato de a igualdade assente no liberalismo ser meramente formal, havendo, na realidade, desigualdades materiais, o dever de abstenção do Estado já não respondia aos anseios sociais²⁰. Ademais, com a conquista do direito de voto ou força para fazer exigências, os que não eram proprietários²¹ passaram a demandar, razão pela qual, ante a diversificação dos interesses públicos, bem como o aumento de desigualdade social pós-Revolução Industrial e o acelerado processo de acúmulo de capital, o ente estatal ergue-se como *provedor* de serviços públicos, perdendo, portanto, seu caráter neutro. Veja-se:

(...) a consequência foi que o Estado teve de atender aos anseios de proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais contra doenças e velhice, providências em favor da maternidade, casas e preços populares, etc.

(...) a atividade administrativa deixa de ser vanguarda do existente, isto é, a sociedade deixa de ser vista como reflexo de uma ordem natural e que por isso deve ser apenas preservada. A AP passa a atuar com uma atividade interventora, a tomar a iniciativa e agir (administração ativa), visando à *criação de algo novo*. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 40 e 42) (grifou-se)

O Estado Social, em substituição ao Estado Liberal, visa, por conseguinte, à conciliação entre liberdade e isonomia democrática, buscando seu fundamento na *dignificação da pessoa humana*, a qual deve ser resguardada em sua integridade (BATISTA JÚNIOR, 2012). A Administração Pública passa a ser considerada eficiente apenas quando da igualdade social²² e da prestação de direitos econômicos, sociais e culturais ao povo. *Em outras palavras, eficiente é o Estado que democraticamente preserva da forma mais abrangente o valor de fecho do sistema: a dignidade da pessoa humana* (idem).

¹⁹ Presidência da República – Câmara de Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do Estado**, 1995.

²⁰ Segundo Paulo Bonavides (BONAVIDES, *apud* BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 38, rodapé), *com a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato – econômicas, sociais, políticas e pessoais –, termina a apregoada liberdade, como Bismark já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão comente a liberdade de morrer de fome.* (grifou-se).

²¹ Leia-se *classe proletária* que nada tinha a oferecer além de sua capacidade de trabalho.

²² Neste paradigma, a igualdade formal abre espaço para a igualdade material ou substancial, posto que, no Estado Liberal, a defesa daquela contribuía tão somente para o aumento de distorções econômicas. Desse modo, em atenção à realidade, passa-se a um tratamento desigual para pessoas efetivamente desiguais, na medida da sua desigualdade. In: <<https://jus.com.br/artigos/9241>>. Acesso em: 23/09/2018.

Ocorre que, conforme Paulo Bonavides (1980), o *Estado Social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo*, razão pela qual desponta o Estado Democrático de Direito, assentado nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais. Sobre o tema:

Estado Liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir liberdades fundamentais. (BOBBIO, 1986, p. 20) (grifou-se)

Para mais, tendo em vista o excesso de burocracias dominantes e o incremento da carga tributária, ergue-se a cobrança popular no que diz respeito à melhora da prestação de serviços, razão pela qual a eficiência do Estado exige, por parte deste, a garantia da liberdade, bem como a busca de *forma otimizada* da igualdade material e da segurança social. A eficiência relaciona-se, pois, à atuação estatal voltada à *contínua prossecução do bem comum*, ainda que com recursos escassos para dar plena satisfação aos interesses públicos (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Observa-se a mudança do paradigma burocrático, em que o Estado buscava tão somente a manutenção da ordem, a administração da justiça e a garantia dos contratos e da propriedade²³, para uma Administração Pública Gerencial (segunda metade do século XX). Apoiada na forma anterior, difere-se essencialmente no modo de controle, o qual passa a se concentrar nos resultados; o interesse público volta-se para o interesse da coletividade e, não, do aparato do Estado. Assim, leia-se:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover

²³ Conforme Luiz Carlos Bresser Pereira, destaque-se, *foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática - o controle hierárquico e formalista dos procedimentos - provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. Ela fazia sentido no tempo do Estado liberal do século XVIII (...). Mas era uma estratégia que já não fazia sentido, uma vez que o Estado havia acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos em infraestrutura, de proteção ao meio ambiente.* (PEREIRA, 1998, p. 26) (grifou-se)

o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas. (BRASIL, 1995, p. 24) (grifou-se)

Hodiernamente, portanto, o Estado Democrático de Direito, a fim de ser bem administrado, deve observância aos princípios da insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último, objeto do presente capítulo.

2.1. Em que sentido se pode defender um princípio da eficiência

Haja vista a distinção entre regras e princípios, bem como a brevíssima exposição de uma terceira categoria normativa, situada em um *metaplano*, qual seja, o postulado²⁴, faz-se mister verificar como se configura o princípio da eficiência. Para fins de melhor elucidação, este será tratado como *dever de eficiência*, quando em alusão genérica.

De acordo com Eduardo Azeredo Rodrigues, se compreendido o dever de eficiência tão somente como uma vedação ao desperdício, possível sua tradução por intermédio do enunciado “é proibido desaproveitar”²⁵, o qual, essencialmente descritivo, com caráter proibitivo e referência a certos fins ou valores apenas indiretamente, comporta-se como regra. Entretanto, continua, o verbo desperdiçar comporta outros sentidos que não o de *subaproveitamento* ou *existência de recursos ociosos*, dentre os quais o de *simplesmente usar sem proveito, perder, malbaratar*: o enunciado “proibido malbaratar”, por exemplo, com aparente estrutura de regra, mais se assemelharia a um princípio, dada a margem de subjetividade conferida ao aplicador (RODRIGUES, 2012). Sobre o tema, veja-se:

(...) a escolha de bons ou maus empregos diz diretamente com os objetivos a serem alcançados para a melhor prossecução do bem comum, encerrando-se, nessa medida, no campo da eficácia, voltando-se para a busca dos fins, (uma das faces da ideia nuclear de eficiência (lato sensu)) em razão de que essa acepção estará compreendida na análise de eficiência como princípio jurídico. (RODRIGUES, 2012, p. 67).

²⁴ Confira-se o disposto no capítulo 1 deste trabalho.

²⁵ O autor destaca que a utilização do verbo desaproveitar ao invés de desperdiçar decorre do fato de o desaproveitamento ser *uma das formas de desperdício, mais relacionada ao subaproveitamento ou existência de recursos ociosos, ao passo que o primeiro pode expressar também o ato de gastar mal ou em excesso* (RODRIGUES, 2012, p. 63-64, rodapé).

De outro lado, ressalta o autor:

É, exatamente, na interação entre os meios e os fins (e não na simples identificação dos objetivos a serem buscados (eficácia) ou na pura análise dos meios (economicidade com mera economia dos custos)) que a eficiência vai funcionar, à luz da Teoria dos Princípios, como um postulado normativo. (RODRIGUES, 2012, p. 73)

Ademais, levando-se em consideração três variáveis, quais sejam, o grau de intensidade do fim primário a ser atingido, o grau de restrição a outros direitos envolvidos e o custo do meio, é possível concluir que *não há o dever absoluto de escolher o meio que cause menor custo administrativo, exceto no caso de ficarem inalterados o grau de restrição aos direitos envolvidos e de obtenção dos fins perseguidos* (ÁVILA, *apud* RODRIGUES, 2012, p. 76). Assim, perceptível a possibilidade de alcance dos fins almejados de diversas maneiras, bem como sob vários aspectos, com distintas vantagens e desvantagens.

Não há que se falar, portanto, no dever de eficiência como que limitado a uma vedação ao desperdício, tampouco como determinante de *modos de agir concretos que melhor se adequarão a determinadas demandas públicas* (RODRIGUES, 2012, p. 85), razão pela qual será tratado como princípio. Urge, pois, alcançar a ideia nuclear do princípio da eficiência.

2.2. O sentido da expressão eficiência

Conquanto a positivação do dever de eficiência, na Carta Magna, tenha ocorrido tão somente com a emenda constitucional n° 19/98, que o incluiu no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, vislumbra-se que outras prescrições já apontavam para ideias que, segundo Meirelles (MEIRELLES, *apud* LEAL, 2008), compõem seu núcleo semântico, quais sejam, *presteza, precisão, perfeição, rendimento funcional*. É o que se observa, por exemplo, no Decreto Lei n° 200/67, artigo 25, inciso V²⁶, bem como na Lei n° 8.987/95, artigos 6°, §1° e 7°, inciso I²⁷.

²⁶ Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar **no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados**. (grifou-se)

²⁷ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, **eficiência**, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: I - **receber serviço adequado**. (grifou-se)

Conforme exposto no capítulo 1 deste estudo, tendo em vista a *complexidade do processo legislativo, no sentido de não haver submissão a um autor individual* (ÁVILA, 2009), não há que se observar o que “quis” o legislador constituinte, quando da inclusão do princípio da eficiência ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, motivo por que urge apenas compreender qual o *significado objetivo* deste no contexto da Administração Pública. No mesmo sentido, entendendo não haver relevância a “vontade” do legislador para a interpretação das normas por ele produzidas (FERRARA, *apud* AMARAL):

(...) a obra legislativa é como uma obra artística em que a obra de arte e a concepção do criador não coincidem. (...) Mas quem é o legislador? Será o Parlamento? Se assim fosse, teria de admitir-se que o Parlamento seria um jurista de profissão, capaz de conhecer o título e o imenso conteúdo das leis emanadas. O legislador é entidade que em parte alguma se descobre – é uma figura mística, indeterminada. (FERRARA, 1921, p. 211) (grifou-se)

Segundo Emerson Gabardo (2017, p. 4), *não existe um conceito legal que determine a priori seu sentido lógico ou jurídico*, razão pela qual cabe à Ciência do Direito *propor sentidos que serão mais ou menos recebidos pelos operadores*. Entretanto, o autor frisa a existência de um *ponto conceitual inafastável*, qual seja, a exigência de otimização da atuação.

Quando da leitura de doutrinas e jurisprudências acerca do princípio em comento, perceptível sua associação a diversas noções, inclusive *logicamente independentes*, devido sobretudo à *multiplicidade de conceitos de eficiência que se pode obter a partir da agregação de conteúdos distintos* (LEAL, 2008). O raciocínio jurídico, a depender do significado observado, ocasiona variadas consequências, de modo que, para fins deste trabalho, será considerado, substancialmente, seu emprego na Ciência da Administração.

Segundo Leal (2008), a mais tradicional visão da eficiência, a qual advém da economia, diz respeito, essencialmente, aos *custos relacionados aos meios utilizados para o alcance de um resultado*. Há identidade entre eficiência e economicidade²⁸, de forma a tornar obrigatória a observância da *melhor combinação de inputs a menor custo* (COOTER, *apud* LEAL, 2008), sendo o melhor resultado referente à disposição dos elementos.

²⁸ Lucas Furtado entende economicidade como gênero do qual eficiência, eficácia e efetividade são espécies (FURTADO, 2013, p. 96).

Hely Lopes Meirelles (2003) fundamenta que o princípio da eficiência corresponde a um dos deveres da Administração Pública. De acordo com o autor, *é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*; corresponderia ao dever da boa administração da doutrina italiana²⁹.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), vislumbrando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)³⁰, defende que o referido princípio pode ser apresentado sob dois aspectos, quais sejam, o *modo de atuação do agente público* e o *modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública*. Quanto ao primeiro, expõe a busca pelo melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de alcançar melhores resultados, objetivo este também compartilhado pelo segundo enfoque.

A incumbência primeira da Administração Pública refere-se à prossecução do bem comum, com observância às necessidades da coletividade, consoante disposto no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, que versa sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, *verbis*:

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.

Desse modo, em observância à missão primária da Administração Pública supra, Onofre Alves Batista Júnior (2012) retrata que *cada organização deve ser considerada sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia, simultaneamente*, tal como na Ciência da Administração. Para mais, destaque-se:

Na seara da Ciência da Administração, tal como se faz no Direito, é possível assentar princípios de boa organização. A Ciência da Administração assenta alguns princípios

²⁹ Segundo Meirelles, o princípio da doutrina italiana, como tratado por Carvalho Simas, *já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado* (arts. 13 e 25, V), *fortalece o sistema de mérito* (art. 25, VII), *sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa* (art. 26, III) e *recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso* (art. 100) (MEIRELLES, 2003, p. 102).

³⁰ O Plano expressa que *reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente* (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 44).

que, pela generalidade de sua aplicação, podem ser colocados como uma “filosofia global da tarefa de administrar”. Dentre diversos princípios já consolidados, pode-se destacar o princípio da unidade de objetivo e o princípio da eficiência. No que diz respeito ao primeiro princípio, verifica-se que a organização, como um todo, e cada uma de suas partes, devem contribuir para a consecução dos objetivos organizacionais; quanto ao segundo, expressa a necessidade de a organização conseguir seus objetivos com um mínimo de consequências e custos desnecessários. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 96)

Assim, notória a recepção, por parte do Direito, de conceito de outra ciência pré-jurídica, qual seja, a Ciência da Administração. Quando de uma deformação teleológica³¹, a fim de lhe agregar valores de justiça social do Estado Democrático de Direito, o *Direito tomou como cânone jurídico um cânone administrativo*.

2.2.1. Eficiência, eficácia e efetividade

Sob a óptica da Ciência da Administração, a eficácia corresponde a uma *medida do alcance de resultados*, enquanto que a eficiência diz respeito a uma *medida da utilização dos recursos* nesse processo (BATISTA JÚNIOR, 2012). Significa dizer que esta preocupa-se com “fazer as coisas benfeitas”, com redução de custos (*otimização da relação meio/fim*), enquanto àquela interessa obter resultados e aumentar lucros. Assim, essencial é uma empresa (organização) igualmente eficiente e eficaz, a fim de que se alcance a efetividade, a qual representa o *resultado verdadeiro*, a manifestação externa do que foi gerado dentro da organização (idem).

Na seara do Direito Público, por sua vez, a efetividade está relacionada à satisfação do bem comum, das necessidades do cidadão; requer-se da Administração Pública um resultado efetivo de sua atuação, voltado à justiça social. Ademais, no que concerne o princípio da eficiência constante do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, denota-se que, de forma usual, há uma equivalência entre este e o que se tem por eficácia no setor privado, motivo por que, no Direito Público, viável a percepção de um sentido *lato*, o qual abarca diversos aspectos, e um *stricto sensu*³²(BATISTA JÚNIOR, 2012). Veja-se:

Trata-se, pois, de um princípio voltado, em primeiro lugar, para a organização, para a AP, instrumento de que o Estado se vale para a persecução do bem comum. Da

³¹ O Direito deforma e transfigura o princípio recepcionado de outra ciência pré-jurídica, de modo a aplicá-lo um conteúdo jurídico, *distinto daquele conteúdo original e peculiar que possuía* (BECKER, *apud* BATISTA JÚNIOR, p. 97)

³² O autor ressalta que se trata, portanto, de um princípio *bipotencial*, posto *que volta sua atuação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, quanto para o resultado por ela obtido* (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 99).

mesma forma, refere-se a um mandamento constitucional imperativo de eficiência e eficácia, de boa atuação da AP, a ser observado por todos os poderes do Estado, para que se possa atingir, na coletividade, o bem comum, com justiça social, ou seja, com efetividade. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 95) (grifou-se)

A escassez de recursos interfere no estabelecimento de fins, o que influi na utilização dos meios. Assim, o sentido *lato* volta-se à maximização da busca do bem comum, a partir do sopesamento dos interesses intervenientes, sendo que a escolha entre estes *diz respeito aos fins a serem perseguidos, ou seja, refere-se ao resultado imediato a ser buscado em si, e, portanto, acomoda-se nos domínios da eficácia* (BATISTA JÚNIOR, 2012). O *stricto sensu* resolve-se na melhor utilização dos recursos disponíveis, ou seja, é relativo aos meios: *trata-se da relação mais adequada que se espera entre os bens e serviços produzidos (outputs) e os fatores produtivos utilizados para obtê-los (inputs)* (idem).



Figura 1 - Diagrama de insumo-produto e as principais dimensões de desempenho. Fonte: BRASIL, 2010.

Ante a missão primeira da Administração Pública, já tratada outrora, há fixação de mecanismos de aferição de desempenho³³. O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010) narra que as principais dimensões de desempenho são: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Desse modo, para fins deste trabalho, insta salientar o indicador de eficiência como uma relação entre o custo do insumo e a quantidade do produto; o indicador de eficácia voltado ao alcance de metas pré-definidas e; o indicador de efetividade como os efeitos

³³ Segundo o documento de Orientações básicas aplicadas à Gestão Pública, *na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação* (BRASIL, 2012, p.16).

externos, *traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade* (idem). Quanto ao indicador de economicidade, cumpre expor, tão somente, que este mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade³⁴.

2.3. Atributos da eficiência: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade

Emerson Gabardo (2017) dispõe sobre a possibilidade de se observar quatro atributos da eficiência administrativa, quais sejam, racionalização, produtividade, economicidade e celeridade, sendo os três últimos decorrentes do primeiro: *a eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação humana*. Ademais, quanto ao atributo em evidência, destaque-se seu significado constante do Vocabulário Jurídico, *verbis*:

“Racionalização. De razão, na terminologia e técnica da Economia Política, designa o sistema de organização do trabalho e da produção, que aumenta os rendimentos e reduz os custos com o mínimo esforço e adoção de métodos racionais e de melhor eficiência”. (SILVA, 2014, p. 1153) (grifou-se)

O autor narra que a ideia contemporânea acerca da racionalização advém da Ciência da Administração, motivo por que pode ser percebida como *um sistema de constante busca de maior eficiência, em uma alusão clara ao rendimento dos meios* (GABARDO, 2017). Há que se observar, pois, que, em um sentido alargado, torna-se sinônimo da própria eficiência, *na medida em que ser eficiente (no caso, ser racional) pode ser entendido, simplesmente, como tomar a eficiência na qualidade de objetivo (racionalizar)* (GABARDO, 2002).

Tendo em vista a escassez de recursos e a necessidade de a Administração Pública visar à prossecução do bem comum, com vistas às carências da coletividade, o atributo da produtividade ganha relevo, posto que a ação administrativa deve apresentar rendimento (BATISTA JÚNIOR, 2012). Assim, de acordo com José Petrelli Gastaldi (GASTALDI, *apud* GABARDO, 2017), produzir implica a *criação de utilidades*. Para mais, são expostos os seguintes sentidos, *ipsis litteris*:

1. equivalente, 2. mais amplo ou 3. mais restrito que o de eficiência (esta entendida como resultante de uma relação entre meios e fins). Na primeira acepção, é descrita através da relação entre o produto final e os fatores utilizados na produção (meios/custos); na segunda, a produtividade é consequência da soma entre eficácia (sendo este efeito da divisão do produto final pelo objetivo/meta) e eficiência (cuja fração tem como dividendo o produto final e divisor os meios/custos); e na terceira,

³⁴ A economicidade será tratada com mais detalhes no subitem seguinte.

a produtividade ou rendimento é analisada como o próprio produto. (GABARDO, 2002, p. 27-28)

Relativamente ao atributo da economicidade, frise-se, tão logo, que a observância deste como sinônimo de eficiência expressa uma *redução equivocada do conceito a apenas um de seus possíveis atributos* (GABARDO, 2017). O entendimento em questão vai de encontro à ideia de eficiência no mundo público, no sentido de firmar sua preocupação exclusivamente na economia dos meios, a partir de um *mero corte de custos, como se a própria Administração Pública fosse uma grande empresa capitalista* (BATISTA JÚNIOR, 2012). Veja-se:

(...) chama-se atenção para o risco da adoção simplista da equação “funciona melhor – custa menos” que, verdadeiramente pode proporcionar distorções graves. O desacerto pode ser bem percebido perante a constatação de que a inação, mesmo na mais ineficiente das condutas da AP, é, na maioria dos casos, a que apresenta os menores custos econômicos. Nada a fazer, embora seja, na maioria das vezes, a pior alternativa a ser adotada pela AP, a mais ineficiente para a persecução do bem comum, pode ser a mais econômica. A economicidade diz respeito à otimização de despesas, e não à minimização de custos; com ela aspira-se à majoração dos benefícios, e não ao singelo “barateamento”. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 192) (grifou-se)

Por fim, conforme disposto por Onofre Alves Batista Júnior (2012), não basta a atuação com vistas à economicidade e à produtividade: mister é a observância da celeridade e presteza no atendimento do interesse público. Reflexo dessa essencialidade é a fixação de prazos para o exercício da Administração Pública³⁵: *a necessidade de compatibilização de custos e resultados deve, portanto, levar em consideração também os aspectos da celeridade e da presteza, fazendo com que a ideia de eficiência imponha uma otimização na relação tempo X custo X benefício na atuação administrativa* (BATISTA JÚNIOR, apud RODRIGUES, 2012, p. 97).

Sobre o atributo em comento, imperioso, ainda, denotar a faceta da desburocratização, a qual *impõe o abandono de procedimentos demasiadamente longos e lentos, que não possibilitam a obtenção de decisões céleres* (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 200). Urge a maior atenção em atividades-fim, com vistas ao atendimento de interesses públicos, o que imputa a aproximação da Administração Pública aos administrados (idem).

³⁵ 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: (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (grifou-se)

2.4. O princípio da eficiência na Administração Pública e os princípios reitores da atuação administrativa

Desde logo, indispensável elucidar o pensamento de Carlos Ayres Britto (2013), segundo o qual os cinco princípios constantes do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência, devem ser aplicados em bloco (BRITTO, *apud* CARVALHO NETO, 2015, p. 56). Desse modo, a partir desse entendimento, proceder-se-á a uma sucinta exposição acerca dos principais vetores constitucionais da atuação administrativa, no que concerne ao *ponto de contato* com o princípio da eficiência.

No que diz respeito ao princípio da legalidade, cumpre vislumbrar que, quando do paradigma burocrático, a eficiência apenas era observada se por estrito cumprimento da lei. Entretanto, conforme outrora exposto neste trabalho, o Estado Democrático de Direito (eficiente) exige a materialidade da eficiência, o que significa a concretude dos resultados (igualdade material). Faz-se necessário o correto e legal exercício da Administração Pública, desde que, também, eficiente, no sentido de possibilitar racionalização, economicidade, produtividade, celeridade, desburocratização, enfim, todos os atributos consignados no princípio da eficiência, a fim de garantir o cumprimento de sua missão primeira: a prossecução do bem comum (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Quanto ao princípio da impessoalidade, o qual exige a retirada de *marcas pessoais* do administrador, com o intuito de firmar sua neutralidade na atuação administrativa, nota-se sua aproximação com o princípio da eficiência, posto que a Administração Pública, a fim de maximizar o alcance do bem comum, ante a escassez de recursos, *deve verificar, no caso concreto, os interesses públicos específicos intervenientes, valorá-los e decidir, com neutralidade e objetividade* (idem, p. 289).

O *ponto de contato* entre o princípio da moralidade e o da eficiência, por sua vez, decorre, essencialmente, do fato de, hodiernamente, não haver a possibilidade de admissão de uma norma jurídica positiva isenta de valores éticos. Isso porque o Estado Democrático de Direito tem como pilares os ideais de justiça, igualdade e fraternidade, de modo que *não há como se conceber o Direito dissociado de seu fundamento ético* (idem, p. 297). Assim, a moralidade administrativa demanda que os meios e as formas de exercício da Administração Pública, ainda que com vistas à prossecução do bem comum, devem, impreterivelmente, observar limites éticos.

2.5. Limites e possibilidades de controle

Para fins desse trabalho, basilar a concisa exposição acerca do estreito vínculo entre o princípio da eficiência e a discricionariedade, a qual surge com o fim de possibilitar ao aplicador a adequação da escolha à realidade fática, com vistas à solução ótima. Assim, *aproxima-se a discricionariedade da eficiência, na medida em que a primeira operacionaliza um ideal de otimização no alcance da finalidade preconizada na ordem jurídica* (RODRIGUES, 2012, p. 145).

Faz-se necessária, por sua vez, a observância do princípio da razoabilidade, uma vez que, *em geral, uma atuação irracional, ou por exemplo, arbitrária, não é capaz de propiciar um nível ótimo de atendimento das necessidades coletivas, ou seja, não pode resultar em eficiência da Administração Pública* (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 310). Este funciona, então, como um juízo de valor – posto que pressupõe uma utilização racional dos meios – sobre o modo pelo qual se apresenta a discricionariedade ante a diversidade de interesses no caso concreto.

Segundo Vladimir da Rocha França, portanto, *é vedado o exame integral, pelo Judiciário, da eficiência dos atos, sendo este objeto de controle interno de cada poder, incluindo-se, em especial, as atribuições das Cortes de Contas* (FRANÇA, *apud* RODRIGUES, 2012, p. 152), porquanto a análise do ponto de contato entre o princípio da eficiência e a discricionariedade diz respeito a um exame de efetividade e, não, de juridicidade. Nesse sentido:

Não se deve pensar que os gestores que não alcançarem padrões excelentes de eficiência devam ser sancionados. Não é esse o objetivo. Buscamos mecanismos que sancionem, pela via administrativa, hipóteses absurdas de desperdício de dinheiro público, ainda que isso não importe em violação de dispositivos legais específicos.

No campo judicial, a partir dos parâmetros desenvolvidos pelos tribunais de Contas, órgão com maior capacidade técnica para aferir a falta de eficiência e único competente para julgar contas, pode-se cogitar da utilização da ação de improbidade administrativa — Lei nº 8.429/92, que em seu art. 11 prevê a prática de ato de improbidade pela violação de princípio da Administração Pública. O Ministério Público pode, a partir dos dados fornecidos pelos tribunais de Contas, propor ação de improbidade com fundamento no art. 11 da lei, a fim de dar maior efetividade ao princípio da eficiência e punir as hipóteses absurdas de ineficiência na aplicação dos recursos públicos. (FURTADO, L., 2013, p. 98-99) (grifou-se)

3. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste capítulo, o objetivo é apresentar um referencial teórico necessário para a melhor apreensão do conteúdo constante do capítulo 4, referente à análise do emprego de fundos especiais para a execução de programas e ações públicas no contexto orçamentário atual à luz do princípio da eficiência, objeto central deste trabalho. Para tanto, segmenta-se em: a) o conceito de orçamento público; b) os princípios orçamentários; c) conceito, classificação e estágios da receita; d) conceito, classificação e estágios da despesa; e) os instrumentos de planejamento-orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e; f) execução orçamentária vs. execução financeira.

3.1. Conceito de Orçamento Público

Conquanto o orçamento classicamente seja assimilado como *mero documento de caráter contábil e administrativo*, a partir da previsão de receitas e fixação das despesas, sem observância aos interesses efetivos da sociedade, não há que se falar dessa conceituação no Estado moderno (HARADA, 2002). Isso porque, hodiernamente, as ações estatais devem se atentar às carências da coletividade, ante a escassez de recursos, como referido outrora. Nesse sentido, nos Estados Democráticos,

(...) o orçamento é considerado ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEIRO, 1969, p. 397)

Quanto à expressão final, qual seja, “a arrecadação das receitas já criadas em lei”, registra-se sua referência ao princípio da anualidade tributária, constante do artigo 150, § 29³⁶, da Constituição Federal de 1967, consagrado na Emenda n° 1/69 e revogado, definitivamente, pela Emenda Constitucional n° 18/65. Assim, não há que se falar em um impedimento de arrecadação de tributo legalmente criado, sem prévia inclusão orçamentária (FURTADO, 2010).

³⁶ Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 29 - Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

No que diz respeito à natureza jurídica do orçamento, Kiyoshi Harada (2002) dispõe que, embora não haja unanimidade quanto à questão, não há que se prolongar nesse debate, porquanto *irrelevante*. Explica-se: de acordo com o previsto no artigo 165, inciso III e §§5º, 6º e 8º³⁷, da Constituição Federal de 1988, ao orçamento é conferida a natureza de lei, ainda que *de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de 1 (hum) ano*, o que, perante o enfoque material, retira-lhe o caráter agraciado, sem, contudo, negar a qualificação de lei ante o prisma formal.

Segundo Lino Martins da Silva (1996), o orçamento é considerado sob os aspectos político, jurídico, econômico e financeiro. Quanto ao primeiro, Harada (2002, p. 77) dispõe que *o orçamento espelha um instrumento representativo do consentimento dos contribuintes*: reflete, pois, o plano de ação do governo, o qual é elaborado com suporte de uma decisão política. O aspecto jurídico, por sua vez, conforme Silva, *serve para definir a Lei Orçamentária no conjunto de leis do país* (SILVA, *apud* SCHWALBERT, 2011). De outro lado, o econômico consta do fato de o orçamento funcionar como instrumento de otimização dos recursos financeiros, uma vez que a escassez outrora tratada impõe racionalidade econômica ao administrador, a fim de garantir a prossecução do bem comum (eficiência *lato sensu*). É o que se percebe, *verbis*:

Deve ele [o administrador] não só eleger as prioridades da ação governamental ajustando-a ao conjunto da situação econômica do país, em um determinado momento, como também buscar alternativas de otimização de recursos financeiros disponíveis, fato que implica cálculo econômico, a fim de que as necessidades públicas sejam satisfeitas mediante um dispêndio mínimo. (HARADA, 2002, p. 78) (grifou-se)

Por fim, no que tange o aspecto financeiro, Silva denota que se configura quando do *fluxo monetário das entradas da receita e das saídas das despesas, meio efetivo e normal da execução orçamentária* (SILVA, *apud* SCHWALBERT, 2011). Dessa maneira, de acordo com J. R. Caldas Furtado, vislumbra-se que:

³⁷ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) III - os orçamentos anuais. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - 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; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - 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. § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (...) § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988 (artigo 1º) consolida-se por intermédio do orçamento, com o controle racional das despesas, a repriorização das ações governamentais, a intervenção na área social e na economia, e a determinação das classes responsáveis pelo financiamento do Estado. (FURTADO, J. R., 2010, p. 60)

3.2. Princípios orçamentários

Cumprir registrar, tão logo, que os princípios orçamentários que serão apresentados neste subitem estão no sentido de normas elementares ou requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa (SILVA, De Plácido e., 2014, p. 1099). Os princípios orçamentários se apresentam como as premissas básicas de ação a serem cumpridas na elaboração da proposta orçamentária (PEREIRA, M., 2003, p. 147). Desse modo, os principais princípios norteadores do orçamento público serão brevemente descritos a seguir.

3.2.1. Princípio orçamentário da anualidade

O princípio da anualidade, constante do artigo 2º da Lei 4.320/64³⁸, bem como dos artigos 48, inciso II, 165, inciso III e § 5º e 166, da Constituição Federal³⁹, dispõe que o orçamento deve ser projetado para determinado período. Segundo João Angélico, (1995, p. 39), *este princípio é também chamado de periodicidade, as previsões da receita e despesas devem referir-se, sempre, a um período limitado de tempo, que denominamos exercício financeiro, sendo que no Brasil este coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro)*⁴⁰. Isso significa que, no ano seguinte, deverão ser tomadas novas medidas a fim de que se proceda à elaboração e à execução de um novo orçamento.

³⁸ Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

³⁹ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) III - os orçamentos anuais. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: (...). Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (grifou-se)

⁴⁰ Conforme artigo 34 da Lei 4.320/64. Entretanto, cumprir registrar que o exercício financeiro que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro corresponde ao ano-calendário e, não, equivocadamente, ao ano civil, o que, com fulcro na definição constante do artigo 1º da Lei nº 810/49, está relacionado ao período corrido de 365 dias (HARADA, 2002, p. 82).

De acordo com Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior, a vigência periódica do orçamento pode ser justificada tendo em vista que, *ipsis litteris*:

- a) A previsão orçamentária não pode ter uma existência ilimitada, sob pena de ficar fora do alcance da capacidade humana;
- b) Sendo periódico o orçamento, há maior controle quanto à sua execução;
- c) O contribuinte está mais protegido, eis que, periodicamente, se pode fazer uma revisão da carga tributária e adaptá-la às necessidades do Estado, que, como se sabe, variam no tempo e no espaço. (ROSA JÚNIOR, *apud*. FURTADO, J.R., 2010, p. 76)

3.2.2. Princípio orçamentário da exclusividade

Com o intuito de impedir o chamado *orçamento rabilongo*⁴¹, em que havia inclusão de medidas sem qualquer relação com o respectivo projeto de lei, tendo em vista a celeridade do trâmite no Congresso Nacional, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 8º, dispõe que *a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei*⁴².

Conquanto a Constituição Federal excepcione do referido princípio a autorização para a abertura de créditos suplementares, bem como a contratação de operações de créditos, ainda que por antecipação de receita, não há que se falar que sejam matérias estranhas ao orçamento:

Os primeiros [abertura de créditos suplementares] porque destinam-se ao reforço de dotação orçamentária existente; as segundas [contratação de operações de créditos, ainda que por antecipação de receita] porque toda e qualquer contratação de crédito tem a natureza de antecipação de receita orçamentária. A ressalva contida no Texto Magno “ainda que por antecipação de receita” tem o sentido de determinar a inclusão no orçamento de créditos resultantes de operações de curto prazo a serem satisfeitas no mesmo exercício. Isso quer dizer que o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 4.320/64, que excluía das receitas componentes do orçamento as operações de crédito por antecipação de receita, não foi recepcionado pela Carta Política vigente. (HARADA, 2002, p. 80)

⁴¹ Expressão de Ruy Barbosa, cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo** – 25ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 739.

⁴² Referido princípio advém da Emenda Constitucional de 1926, a qual acrescentou o § 1º ao artigo 34 da Constituição de 1891 (HARADA, 2002).

3.2.3. Princípio orçamentário do equilíbrio

Antigamente, o princípio orçamentário do equilíbrio, segundo o qual o orçamento público deveria apresentar despesas equivalentes às receitas, constituía *regra de ouro das finanças públicas*; constava do artigo 66, § 3º, da Constituição Federal de 1967 ⁴³, posteriormente suprimido pela Emenda Constitucional nº 1/69. Hodiernamente, a expressão desse princípio fora abolida pelo legislador constituinte, quem se limitou a recomendá-lo em alguns dispositivos (HARADA, 2002), dentre os quais se destaca, por exemplo, o artigo 167, inciso III, o qual veda *a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta* ⁴⁴. Isso porque sua observância depende demasiadamente das circunstâncias observadas, haja vista que prevalece o entendimento de que não cabe à economia equilibrar o orçamento e, sim, o contrário (idem).

3.2.4. Princípio orçamentário da publicidade

Constante do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da publicidade impõe a ampla divulgação da lei orçamentária em veículos oficiais de comunicação, a fim de possibilitar o conhecimento de todos acerca do seu conteúdo. O orçamento do Governo Federal deve, então, ser publicado no Diário Oficial da União, quando sancionado (HARADA, 2002).

3.2.5. Princípio orçamentário da especificação ou especialização

O princípio da especificação, especialização ou discriminação diz respeito ao necessário detalhamento da receita e da despesa consignadas no orçamento público, o que se traduz em

⁴³ Art. 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. (...) § 3º - Se no curso do exercício financeiro, a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de *déficit* superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

⁴⁴ Ademais, são vedados: *a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (CF, art. 167, inc. II); a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (CF, art. 167, inc. VI); aprovação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem sem a indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas (CF, art. 166, § 3º, inc. II)* (PISCITELLI, 1999, p. 43).

transparência no processo orçamentário, haja vista a possibilidade de maior controle do gasto público (FURTADO, J. R., 2010). Nesse sentido, dispõe o artigo 2º da Lei 4.320/64, *verbis*:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nº s 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

3.2.6. Princípio orçamentário da não-afetação da receita

Disposto no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, o princípio da não-afetação proíbe a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Segundo James Giacomoni, tal exigência é *uma imposição de bom-senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades* (GIACOMONI, *apud* FURTADO, J.R., 2010, p. 83).

Frise-se que a proibição diz respeito tão somente à afetação de receitas do tributo supramencionado, ou seja, a vinculação de receitas advindas de outras espécies tributárias, tais como contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios, pode ser realizada via lei ordinária. Assim, *apenas a Constituição Federal pode determinar a vinculação das receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa* (FURTADO, J.R., 2010, p. 80).

3.2.7. Princípio orçamentário da unidade

Com fulcro no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal⁴⁵, bem como no artigo 2º, *caput*, da Lei 4.320/64, tem-se que o orçamento é uno, motivo por que cada ente federado terá somente um orçamento. Segundo James Giacomoni, a multiplicidade de documentos orçamentários constante do artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, *segue a concepção da totalidade orçamentária, isto é, múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente, sofrendo, entretanto, a consolidação que possibilita o conhecimento do desempenho global das finanças públicas* (GIACOMONI, *apud* FURTADO, J.R., 2010, p. 70).

3.2.8. Princípio orçamentário da universalidade

Dispõe que as parcelas de receitas e despesas devem constar do orçamento bruto sem quaisquer deduções. Hodiernamente, *tem sentido de globalização orçamentária, significando a inclusão de todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta etc., no orçamento anual geral (art. 165, § 5º, da CF)* (HARADA, 2002, p. 83). Está previsto, também, no artigo 6º da Lei 4.320/64⁴⁶.

3.3. Conceito, classificação e estágios da Receita

Segundo Kiyoshi Harada (2002, p. 48), *a receita diz respeito ao ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades. De acordo com Alberto Deodato, é o capital arrecadado, coercitivamente, do povo, tomado por empréstimo ou produzido pela renda de seus bens ou pela sua atividade, de que o Estado dispõe para fazer face às despesas públicas* (DEODATO, *apud* HARADA, 2002, p. 49).

⁴⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - 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; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - 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.

⁴⁶ Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Há diversas formas de classificação da receita, entretanto, para fins desse trabalho, cumpre registrar a estabelecida por categoria econômica, consubstanciada no artigo 11, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/64. Observe-se:

Art. 11 – A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

O entendimento predominante da doutrina é no sentido de a receita pública passar por quatro estágios, quais sejam, previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. Ressalte-se, contudo, que tão somente a receita orçamentária flui para os cofres públicos quando dessas etapas (FURTADO, J.R., 2010).

Conforme tratado outrora, haja vista o previsto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, o qual versa sobre o Princípio da Exclusividade, *a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*. À Lei Orçamentária Anual, então, cumpre o dever de demonstrar a expectativa de receita pública que financiará os serviços públicos programados para o exercício subsequente, a partir de estudos e estimativas empreendidas no âmbito do Poder Executivo. Esta feitura compõe o estágio de previsão, constante do artigo 51 da Lei 4.320/64⁴⁷ (idem).

O lançamento, exarado no artigo 53 da Lei 4.320/64, configura *ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta*. É condição imprescindível para que o crédito seja registrado nos controles da Administração Fazendária, de modo a se tornar líquido, certo e exigível; *por ocasião do lançamento, ainda, se calcula o montante do crédito tributário devido, haja vista que nele se incluem, além do tributo, os acréscimos legais exigíveis (multa e juros de mora)* (FURTADO, J.R., 2010, p. 275).

⁴⁷ Art. 51. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

A arrecadação, registrada no artigo 55 da Lei 4.320/64, corresponde à etapa de pagamento do tributo ou crédito da Fazenda Pública ao agente arrecadador, por intermédio de documento específico. Destaque-se, no entanto, que, na esfera federal, em determinadas hipóteses, os tributos são recolhidos diretamente ao Caixa Único do Tesouro Nacional, razão pela qual não transita pelos bancos arrecadadores (FURTADO, J.R., 2010).

Por fim, o recolhimento diz respeito à entrega dos valores arrecadados à Conta Única do Tesouro, em atenção ao princípio da unidade de tesouraria referido no artigo 56 da Lei 4.320/64. No âmbito federal, a questão da unificação dos recursos de caixa do Tesouro é tratada no Decreto nº 93.872/86 (idem). Frise-se, todavia, que o fundo especial configura exceção a esse princípio, razão pela qual não se mostra relevante, para fins deste trabalho, tratá-lo com maior profundidade.

3.4. Conceito, classificação e estágios da Despesa

Consoante dispõe Aliomar Baleeiro, a despesa pública pode ser observada sob duas acepções: *em primeiro lugar, designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.* Em segundo, pode expressar *a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo* (BALEIRO, *apud* HARADA, 2002, p. 40). Essencial, contudo, é a correspondência entre despesa pública e dispêndio a fim de cumprir com objetivos voltados a uma finalidade pública.

As despesas, assim como as receitas, possuem distintas formas de classificação. No entanto, para fins deste trabalho, registre-se tão somente o critério legal de classificação, constante do artigo 12 da Lei 4.320/64, o qual prevê duas categorias econômicas, quais sejam, as despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). As primeiras dizem respeito àquelas que não cooperam diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, sendo destinadas à manutenção de atividades ordinárias do Estado. As despesas de capital, por sua vez, contribuem para tanto, o que implica aumento patrimonial.

Para mais, relevante salientar a classificação de despesa por estrutura programática, a qual dispõe sobre a finalidade da alocação de recursos. Explica-se: o programa diz respeito a um

instrumento de organização das ações do governo, sendo a estrutura programática o conjunto de programas definidos pelo governante, em atenção às necessidades de determinado local, os quais serão executados por intermédio de ações. As ações, por sua vez, subdividem-se em: a) atividade (operações realizadas de modo contínuo e permanente, de modo a proporcionar um produto necessário à manutenção da ação de governo); b) operação especial (não contribuem para a manutenção das ações do governo, tampouco proporcionam algum produto e; c) projeto (operações que observam um limite de tempo e proporcionam um produto em benefício da sociedade)⁴⁸.

Com fulcro no Capítulo III (Da despesa) do Título VI (Da execução do orçamento) da Lei 4.320/64, tem-se que são três os estágios da despesa pública, quais sejam, empenho, liquidação e pagamento. O empenho ocorre quando da reserva, por parte do governo, do dinheiro que será pago no momento em que o bem for entregue ou o serviço for concluído (artigo 58 da Lei 4.320/64⁴⁹). A liquidação, por sua vez, corresponde à etapa em que se observa o recebimento do que fora acordado (artigo 63, *caput*, da Lei 4.320/64⁵⁰). Por fim, o pagamento consiste no repasse de valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado, quando ordenado após a regular liquidação (artigo 64, *caput*, da Lei 4.320/64⁵¹) (FURTADO, J.R., 2010).

3.5. Instrumentos de planejamento-orçamento

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 165, incisos I, II e III, estabeleceu três leis orçamentárias, devidamente hierarquizadas, de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam, a que institui o plano plurianual (PPA), a que estabelece as diretrizes orçamentárias (LDO) e a que aprova o orçamento anual (LOA)⁵². Ante a natureza temporária que possuem, *têm forma legislativa peculiar, cabendo ao Presidente da República a remessa ao Congresso Nacional dos respectivos projetos de lei, nos momentos oportunos* (HARADA, 2002, p. 87). A função dos documentos formais referidos

⁴⁸ Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro. Introdução ao Orçamento Público. Brasília: Interlegis, 2018, p. 24. Disponível em: <saberes.senado.leg.br>. Acesso: 24/11/2018.

⁴⁹ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

⁵⁰ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

⁵¹ Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

⁵² CALDAS FURTADO, J. R. Elementos de Direito Financeiro – 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 95.

consiste em integrar as atividades de planejamento e orçamento, de modo a garantir o sucesso da atuação governamental.

3.5.1. Plano Plurianual

Haja vista a insuficiência do orçamento anual, no sentido de assegurar a execução do plano de governo, porquanto as obras e serviços, habitualmente, perduram, notória a necessidade do previsto no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, o qual determina que *a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração contínua*. Constitui planejamento de médio prazo cuja elaboração, no âmbito federal, é coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e vigora por quatro anos, do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano de mandato subsequente⁵³ (HARADA, 2002).

3.5.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias, conforme previsto no artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, destina-se a definir, *ipsis litteris*:

(...) as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Corresponde a uma lei anual, em que são estabelecidas regras que deverão ser observadas quando da feitura da lei orçamentária anual pelo Poder Executivo. No que diz respeito à programação

⁵³ A vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, conforme disposto no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, serão disciplinados por Lei Complementar. Na ausência desta, observa-se a norma constante do artigo 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *verbis*: Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. (...) § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: (...) I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

prioritária, subordina-se ao plano plurianual, sendo seu processo de elaboração de competência da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão central de orçamento vinculado ao MPOG.

3.5.3. Lei de Orçamentária Anual

A lei orçamentária anual, a qual prevê receitas e fixa despesas⁵⁴, de acordo com o artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, compreenderá os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social, os quais se inter-relacionam com o plano plurianual. Destaque-se:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – 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;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – 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.

3.6. Execução orçamentária vs. Execução financeira

Tem-se que a execução orçamentária e financeira acontecem concomitantemente, uma vez que, em havendo orçamento, e não existindo o financeiro, não há que se falar em despesa. Mais, em havendo financeiro, não há que se falar em gastos, caso não se perceba disponibilidade orçamentária.

Cumprido salientar, no entanto, ainda que atreladas uma a outra, a distinção entre execução orçamentária e financeira. Esta dispõe sobre o uso de recursos financeiros, visando ao atendimento de projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo orçamento, enquanto aquela diz respeito à utilização dos créditos consignados no orçamento ou na lei orçamentária anual. Ressalte-se que *recurso configura o dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária (ênfase da execução financeira) e que crédito é dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização (ênfase da execução orçamentária)* (SIAFI).

⁵⁴ Frise-se que, em virtude do processo inflacionário que perdurou nas últimas décadas, tornou-se hábito inserir nas leis orçamentárias anuais a autorização para o Executivo corrigir as dotações, periodicamente, de acordo com os índices inflacionários (ALBANEZ, apud HARADA, 2002, p. 90).

4. DESCENTRALIZAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS ESPECIAIS

Este último capítulo se propõe a questionar a validade do emprego de fundos especiais para a execução de programas e ações públicas no contexto orçamentário atual à luz do princípio da eficiência, objeto do presente trabalho. Para tanto, apresenta: a) Conceito legal e Atributos básicos; b) Naturezas e Classificações; c) Condições para a instituição e operação dos Fundos; d) Fontes tradicionais de recursos dos Fundos Federais e; e) Fundos após a Constituição Federal de 1988.

Conforme dispõe Heraldo da Costa Reis (1991), há três tipos de gestão de recursos, quais sejam: a) gestão por caixa única ou pelo fundo geral; b) gestão por fundos especiais naturais e; c) gestão mista. A primeira, consignada no artigo 56 da Lei 4.320/64, o qual denota que *o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio da unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais*, possui centralização no processo decisório e dificulta demasiadamente a medição do desempenho setorial, conquanto haja uma facilitação no que diz respeito ao controle pelo Legislativo. A gestão por fundos especiais naturais, por sua vez, origina a descentralização do processo decisório e do controle, de modo que há vinculação entre as receitas obtidas às próprias atividades que a conceberam, quando remuneradas, e utilização de receitas logradas de outras fontes em atividades não remuneradas. Assim, nota-se uma melhor distribuição e gestão de recursos, embora haja *pulverização dos recursos entre os fundos e dificuldade nos controles, inclusive do Legislativo* (REIS, 1991, p. 2). Por fim, quanto à gestão mista, presente na Administração Pública brasileira, há observância da administração dos recursos por caixa única e por fundos especiais regulamentados, sendo estes uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, como tratado outrora.

4.1. Conceito legal e Atributos básicos

Conforme disposto no artigo 71 da Lei 4.320/64, *constitui fundo especial o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*. O conceito referido consta, também, do glossário de termos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Ademais, imperioso destacar o previsto nos artigos 72, 73 e 74 da mesma Lei, os quais apresentam elementos adicionais à concepção supra. Veja-se:

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Desse modo, tem-se como conceito legal de fundo especial, *o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, mediante dotações consignadas na Lei de Orçamento, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas* (SANCHES, 2002, p. 277). Com relação aos atributos básicos, denotam-se: a) necessária instituição a partir de receitas específicas, determinadas em lei; b) gastos vinculados à feitura de certos objetivos, de modo que a firmar conexão entre os programas de interesse da Administração motivadores da instituição dos fundos e a realização dos investimentos; c) vinculação a órgão da administração direta de um dos Poderes; d) aplicação dos recursos tão somente por intermédio de dotações consignadas em Lei Orçamentário; e) normas peculiares de aplicação, haja vista a possibilidade de a lei que instituir os fundos dispor sobre condições e exigências para a aplicação dos recursos; f) imperioso detalhamento dos orçamentos, bem como contabilidade particularizada e prestação de contas específicas e; g) transferência dos saldos positivos apurados em balanços para o exercício seguinte, salvo disposição de lei em contrário (idem).

4.2. Naturezas e Classificações

Com o intuito de consolidar e regulamentar a questão dos fundos, tratada pela Lei n° 4.320/64, o Decreto n° 93.872/86 trouxe, em seu artigo 71, §§ 1° e 2°, duas categorias, quais sejam, de natureza contábil e de natureza financeira. É o que se verifica, *ipsis litteris*:

Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1° São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Assim, pela definição supra, entende-se que os fundos de natureza contábil movimentam recursos tão somente na Conta Única, enquanto os de natureza financeira, em outras contas correntes bancárias, para fins de cobertura de gastos na execução de programas de trabalho do Governo. Os *meramente contábeis*, por sua vez, dizem respeito àqueles que simplesmente transferem recursos, sem que haja qualquer espécie de gestão sobre a despesa.

Heilio Kohama dispõe que são três as classificações de fundos especiais, quais sejam, fundos especiais de despesa, fundos especiais de financiamento (rotativos) e fundos de natureza contábil. Os primeiros não possuem personalidade jurídica, posto que suas receitas se vinculam à feitura de objetivos de diversos órgãos ou unidades administrativas. Os segundos – fundos especiais de financiamento (rotativos) – também não possuem personalidade jurídica e têm suas receitas vinculadas à execução de programas de empréstimos e financiamento a entidades públicas ou privadas, sendo, normalmente, administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à Administração Pública. Por fim, os fundos de natureza contábil são aqueles voltados ao *recolhimento, à movimentação e ao controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo* (KOHAMA, apud FURTADO, J.R., 2010, p. 177).

Sanches (2002), por sua vez, atenta para seis espécies de fundos, sendo que a configuração de três delas correspondem ao conceito disposto em cada uma das três classificações supramencionadas. Explica-se: o autor dispõe sobre a existência: a) de fundos programáticos, os quais seriam designados para a execução de programas especiais de trabalho (aproximação com o delineado aos fundos especiais de despesa de Kohama); b) de fundos contábeis, que seriam destinados, tão somente, para a feitura de inversões financeiras, operando sempre por meio de instituições financeiras oficiais (similares aos fundos de financiamento de Kohama); c) de transferências legais, voltados à sistematização das *transferências derivadas do compartilhamento de receitas ao cumprimento de encargos impostos por determinações legais* (semelhantes aos fundos de natureza contábil de Kohama). Para mais, acrescente-se, prevê:

(...) fundos de redefinição de fontes, destinados apenas à recaracterização de fontes de recursos com vistas a orientar sua aplicação; (...) fundos de garantia, destinados, apenas, a propiciar garantias a determinadas operações, definidas em lei, de interesse do País, operando por intermédio de instituições financeiras oficiais e com base em ativos reais caracterizados como compondo o seu patrimônio; (...) fundos de incentivos fiscais, destinados a sistematizar os recursos mobilizados, em cada exercício, com base em incentivos fiscais específicos e nos retornos das aplicações em exercícios anteriores. (SANCHES, 2002, p. 294) (grifou-se)

Cumprido salientar que, conquanto de suma importância para a literatura jurídica, as classificações ora apresentadas, para fins deste trabalho, são registradas tão somente com o intuito de evidenciar a confusão estabelecida quando da tentativa de expor distintas classificações de fundos especiais. A percepção da problemática será retomada mais à frente.

4.3. Condições para a instituição e operação

Em atenção ao aparelhado nos artigos 165 e 167 da Constituição Federal de 1988, observa-se a definição de quatro condições para a instituição e operação dos fundos, quais sejam: a) que a programação do fundo conste da lei orçamentária anual (artigo 165, § 5º) na forma indicada pela lei de diretrizes orçamentárias (artigo 165, § 2º); b) que a instituição e o funcionamento do fundo obedeça as condições delineadas por lei complementar; c) que a instituição do fundo não vincule receita de impostos, salvo casos enumerados pela própria Carta Magna (artigo 167, IV) e; d) que a instituição do fundo de qualquer natureza ocorra tão somente com prévia autorização legislativa (artigo 169, IX).

4.4. Fontes tradicionais de recursos

Como disposto anteriormente, com fulcro no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, é vedada a vinculação de receita de impostos a fundo, salvo exceções enumeradas pela própria Carta Magna. A exigência constante do artigo 71 da Lei 4.320/64, relativa à necessidade de os fundos especiais possuírem suas fontes básicas de recursos especificadas nas leis que os instituírem, então, ganhou maior destaque.

Sanches aponta que, da análise dos fundos especiais existentes no setor público federal, percebe-se que os recursos advêm, normalmente, das seguintes fontes, *verbis*:

a) de dotações derivadas de vinculações de impostos, nos casos em que isso não afronte as proibições estabelecidas pelo art. 167 da Constituição Federal; b) de

dotações derivadas de vinculações de taxas, contribuições e outras receitas públicas; c) de dotações consignadas nas leis orçamentárias anuais por ato de programação, ou seja, recursos não derivados de vinculações legais; d) de doações de pessoas físicas, jurídicas e/ou de organismos internacionais; e) de receitas próprias derivadas de multas ou de outras penalidades; f) de receitas próprias derivadas de aplicações de disponibilidades no mercado financeiro; g) de receitas próprias derivadas da produção de bens ou prestação de serviços; h) do produto da alienação de bens apreendidos e/ou confiscados; i) do retorno de aplicações ou empréstimos concedidos (no caso de Fundos que operam por intermédio de instituições financeiras oficiais); j) do produto do arrendamento ou alienação de bens; k) de convênios, acordos ou tratados de cooperação; l) de saldos apurados nos balanços de exercícios anteriores; m) de outras receitas próprias (receita patrimonial, tarifas, emolumentos, etc.). (SANCHES, 2002, p. 287)

4.5. Fundos após a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, na seção denominada Dos Orçamentos, dispôs, em seu artigo 165, § 9º, inciso II, sobre a fundamental edição de lei complementar para *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento dos fundos*. Diante da ausência dessa regulamentação, a Lei nº 4.320/64, promulgada à época da Constituição de 1946 como lei ordinária, fora recepcionada pela Carta Magna com *status* de lei complementar. Esta convive com a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual, por sua vez, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição (artigo 1º).

Desse modo, tem-se, hodiernamente, da conjugação entre a Lei Maior, a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, as características legais essenciais dos fundos públicos. Veja-se:

Dispositivo legal	Característica	Descrição
art.165, §9º, CF/88	<u>Regras fixadas em lei complementar</u>	as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar.
art.167, IX, CF/88	<u>Prévia autorização legislativa</u>	a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa
art.167, IV, CF/88	<u>Vedação à vinculação de receita de impostos</u>	não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal.

art.165, § 5º, CF/88 e art. 72, da Lei 4.320/64	<u>Programação em lei orçamentária anual</u>	a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais.
art.71, da Lei 4.320/64	<u>Receitas especificadas</u>	devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas.
art.71, da Lei 4.320/64	<u>Vinculação à realização de determinados Objetivos e serviços</u>	a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos.
art.71 e art.74, da Lei 4.320/64	<u>Normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas</u>	a lei que instituir os fundos poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas.
art.73, da Lei 4.320/64 e art. 8º, LRF	<u>Preservação do saldo patrimonial do exercício</u>	salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
art.50, I, LRF	<u>Identificação individualizada dos recursos</u>	na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.
art.50, III, LRF	<u>Demonstrações contábeis individualizadas</u>	as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.
art.1º, § 3º, I, b, LRF	<u>Obediência às regras previstas na LRF</u>	as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes.

	<u>Inexistência de personalidade jurídica</u>	apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.
--	---	--

Tabela que apresenta levantamento constante do Material de Discussão do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios – GTREL, de 18 a 21 de outubro de 2011.

Ocorre que, conquanto os dispositivos consignados na Lei nº 4.320/64 disponham sobre quase a totalidade dos preceitos constantes da Constituição Federal de 1988, quais sejam, exercício financeiro, vigência, prazos, gestão financeira, instituição e funcionamento de fundos, mister a compreensão de que as mudanças operadas nos processos do setor público, bem como os ganhos ocasionados pelos modernos recursos de comunicação e informática, alteraram substancialmente o contexto orçamentário atual, motivo por que se faz essencial a edição de nova lei complementar para dispor sobre tais questões.

4.5.1. Proposta de Lei Complementar nº 295/16

O Senado aprovou, em 07 de junho de 2016, substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (PSL) nº 229/2009 – Complementar, de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB – CE), o qual visa à atualização do marco legal das finanças públicas, ou seja, da Lei nº 4.320/64, bem como altera a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com o intuito de fortalecer a gestão fiscal responsável. Hodiernamente, na Câmara dos Deputados, é denominado PLP nº 295/16, e inova quando do artigo 56, § 3º, que anuncia a avaliação da *conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos, no mínimo a cada 4 (quatro) anos, pelos entes da Federação*.

Merece destaque, contudo, para discussão que será feita adiante, o disposto no artigo 56, § 2º, do referido Projeto, o qual denota que *ressalvada vedação legislativa, em cada caso ou na lei de criação do fundo público, o saldo financeiro será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo*. O Tribunal de Contas da União, em relatório referente às contas da Presidência da República de 2015, quando da observação de uso de recursos de fundos especiais em finalidade distinta da estabelecida na lei que os instituiu, em desacordo com o artigo 73 da Lei nº 4.320/64 e artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, apontou que a desvinculação de receitas

necessariamente requer autorização específica na própria lei de criação do fundo. É o que se observa, também, do Acórdão nº 1.497/2016, *verbis*:

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso VI, e 221 do Regimento Interno do TCU, em: (...) 9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso tenha interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos indícios de irregularidades e possíveis distorções a seguir listados: (...) 9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3).

4.5.2. Possíveis vantagens e usuais desvantagens nas execuções por intermédio de fundos especiais

Os fundos foram criados com o intuito de agilizar a execução orçamentária e financeira, à época em que havia centralização dos processos e restrições dos meios de comunicação, como tratado outrora. Entretanto, várias foram as mudanças nos processos do setor público, motivo por que, hodiernamente, segundo Sanches, faz-se mister a apreensão das possíveis vantagens do uso desse instrumento e as usuais desvantagens, no contexto orçamentário atual.

Frise-se, inicialmente, que, quando da proliferação de fundos nos anos 70, haja vista o disposto no artigo 172, do Decreto-lei 200/67, com redação dada pelo Decreto-lei 900/69⁵⁵, diversos foram os efeitos perniciosos provocados pela gestão de recursos por esse instrumental, razão pela qual órgãos de planejamento e de controle procederam a diversos estudos acerca da sua utilização, dentre os quais, destaque-se, o apresentado no III Seminário Nacional de Orçamento (III SENOP), em 1976, o qual teceu diversas considerações sobre a instituição de fundos, com base nas questões que vinham sendo

⁵⁵ Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial. § 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos. § 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.

enfrentadas pelos Governos devido à exacerbada vinculação de recursos. As conclusões, aprovadas por Plenário, foram, *ipsis litteris*:

No que se refere a fundos: 1) sejam estabelecidas restrições à criação de Fundos a qualquer título; 2) seja estudada a possibilidade de fusão dos Fundos assemelhados e extinção daqueles cujos fins possam ser alcançados por meio de recursos do Tesouro; 3) seja estendida aos Fundos remanescentes a sistemática de orçamento próprio [art. 107 da Lei nº 4.320/64], bem como a apresentação de programa de trabalho por ocasião da etapa de programação do Orçamento do Governo. (ABOP 5, *apud* SANCHES, 2002, p. 272)

Não à toa, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) editou o Cadastro de Fundos Federais, a fim de auxiliar as autoridades dos Poderes do Estado a cumprirem o disposto no artigo 36, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, *verbis*:

Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional⁷, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.

Considerando não ser bastante o cadastramento dos fundos, a SOF empreendeu, a partir de 1990, estudos particularizados sobre cada um deles. Entretanto, o projeto fora prejudicado pela Lei nº 8.173/91, a qual dispunha sobre o plano plurianual do exercício de 1991-1995, e cujo artigo 6º recriou todos os fundos que, por falta de interesse ou mobilização dos responsáveis, seriam extintos, prorrogando sua existência até o ano da publicação da lei complementar referida no artigo 165, §9º, da Constituição Federal de 1988.

Os esforços empenhados pelos constituintes, no que diz respeito ao uso de fundos para executar gastos públicos, foram muitos, como tratado outrora. Além do consignado no artigo 6º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, notam-se: a exigência de prévia autorização legislativa para a instituição de fundos de qualquer natureza (artigo 167, inciso IX); a definição de que a programação dos fundos deveria passar a integrar os orçamentos fiscal e de seguridade social (artigo 165, §5º); a previsão de lei complementar para fixar condições para instituição e funcionamento dos fundos (artigo 165, § 9º).

Quanto ao disposto no artigo 165, § 5º supra, imperioso destacar sua conjugação com o artigo 167, incisos I e IV da Constituição Federal: tornou-se *exigível o detalhamento da programação dos fundos, na lei orçamentária anual, por categorias de programação, isto é, no mínimo, por programas e projetos* (SANCHES, 2002, p. 289). Assim, a flexibilidade anteriormente verificada fora reduzida,

haja vista a supressão da norma da Constituição anterior (art. 62, § 1º) *que facultava a previsão dos gastos dos fundos sob a forma de dotações globais e seu detalhamento posterior por meio de orçamentos próprios* (idem, p. 284).

Hodiernamente, portanto, Sanches (2002) destaca *possíveis* vantagens da execução orçamentária por intermédio de fundos e *usuais* desvantagens. Veja-se:

Vantagens	Desvantagens
garantir que certa receita ou conjunto de receitas seja destinada a um setor, entidade, área geográfica ou ramo de atividades, para a execução de uma determinada programação ou para viabilizar a realização de objetivos pré-estabelecidos (resultado que geralmente pode ser obtido com a simples vinculação de receitas, sem a necessidade da criação de fundos).	criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do Governo, na medida em que as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação às decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual, bem como à definição de prioridades nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.
descentralizar a execução de um programa de trabalho para um determinado gestor, com a correspondente descentralização das responsabilidades pela execução dos gastos, já que o gestor do fundo é legalmente responsável pelos atos de gestão que praticar (embora sem prejuízo da responsabilidade solidária do ordenador setorial de despesas).	possibilitar a constituição de feudos de poder, na medida em que a nomeação do gestor do fundo se dê por indicação política, pois isso pode conduzir à adoção de linhas independentes de atuação e de critérios de prioridade distintos dos fixados pelo titular do órgão setorial.
viabilizar melhores avaliações dos resultados obtidos com a execução da programação, bem como dos custos das atividades (serviços, obras, empreendimentos, etc.) que lhe são relacionadas, pela possibilidade de adoção de normas peculiares de programação e controle (embora o melhor controle dependa mais de vontade política do que de instrumental).	elevar os custos operacionais da administração pública, ao impor a realização de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada fundo, em duplicidade com os atos regulares de registro no sistema geral de contabilidade.

possibilitar um controle mais sistemático e efetivo sobre as receitas geradas com a prestação de determinados serviços, realização de certas atividades ou produção de bens em contraste com os seus principais custos (quando os recursos são vinculados a um fundo, o seu gestor tende a se interessar mais pela eficácia da arrecadação e racionalidade dos gastos).	transferir para a tecnoburocracia do Poder Executivo a tomada de decisões alocativas que caberiam ao Parlamento, na medida em que a programação dos fundos tende a ocorrer sob a forma de dotações genéricas cujo detalhamento por ações e localidades específicas ocorre no decorrer do exercício segundo prioridades e critérios definidos pelos seus gestores.
assegurar que os recursos financeiros destinados às finalidades do fundo e não utilizados num exercício sejam preservados para uso no exercício seguinte (o que evita desperdício de recursos pelo atabalhoado comprometimento dos saldos nos finais de exercício, embora tal resultado possa ser obtido pela simples adoção de boas práticas de administração).	ensejar duplicidade de intervenção sobre um mesmo problema, dado que os objetivos e áreas de atuação dos fundos tendem a ser fixados em termos muito gerais e seus programas de trabalho a serem pouco detalhados (problema que ocorre com todas dotações genéricas).

Tabela que apresenta o conteúdo constante do artigo Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal (SANCHES, 2002, p. 285-286).

Das desvantagens, insta retomar, ainda, para fins deste trabalho, o constante do art.73, da Lei 4.320/64 e art. 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre a preservação de saldo patrimonial do exercício. Conforme tratado outrora (subitem 4.5.1), o entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de observância a essas normas, entretanto é notório que a percepção vai de encontro ao princípio da eficiência, posto que possibilita o represamento de recursos, ante a impossibilidade de desvinculação, se ausente lei específica para cada fundo. Explica-se: em observância à escassez de recursos hodierna, deve a Administração Pública visar à adoção de medidas que garantam a prossecução do bem comum (eficiência *lato sensu*), o que se encontra fragilizado haja vista as disposições referidas.

Por fim, cumpre ressaltar que a vinculação de recursos não requer, necessariamente, a utilização de fundos: um programa ou ação do orçamento da União pode fazê-la. Ocorre que a garantia dos recursos advém do fato de a fonte ser vinculada ou não, motivo por que pode ser feita

por fundo ou programa. Este, por possuir um custo de manutenção mais baixo, deve ser preterido aos fundos, os quais estabelecem elevados custos operacionais da administração pública, com vistas à economicidade (um dos atributos do princípio da eficiência). Assim, a utilização do instrumento configurado no artigo 71 da Lei nº 4.320/64 deve ocorrer apenas quando da essencialidade de um fundo por prazo indeterminado, posto que o programa tem prazo máximo de quatro anos (prazo do plano plurianual).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção do princípio da eficiência no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, por intermédio da emenda constitucional n° 19/98, impõe sua percepção de forma autônoma e completa em seu sentido, razão pela qual urge a sua compreensão sob o parâmetro da Ciência do Direito. A partir da elucidação de seus atributos, quais sejam, racionalização, produtividade, economicidade e celeridade, desburocratização, bem como da diferença constante entre eficiência, eficácia e efetividade, torna-se possível a análise da eficiência em sentido *lato* (maximização da busca do bem comum) e *stricto* (melhor utilização dos recursos disponíveis).

A Administração Pública brasileira, inserta em uma gestão mista, em que há observância da administração dos recursos tanto por caixa única quanto por fundos especiais regulamentados, deve se atentar às necessidades da coletividade, ante a escassez de recursos ora existente. Desse modo, imperioso torna-se o estudo relativo ao emprego de fundos especiais para as execuções de programas e ações públicas, no contexto orçamentário atual, à luz do princípio da eficiência.

Conquanto não apresentem aprofundadas apreciações da literatura técnica das finanças públicas, tampouco pela literatura jurídica, perceptível sua proliferação a partir dos anos 70, devido à edição do Decreto-lei 200/67, com redação dada pelo Decreto-lei 900/69. Os efeitos perniciosos alcançados por meio dessa gestão de recursos, por sua vez, deram origem a diversas pesquisas e tentativas de restrições à criação e ao funcionamento de fundos.

O artigo 165, § 9°, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu que a instituição e o funcionamento dos fundos se dariam segundo condições fixadas em lei complementar. Ocorre que, passados mais de 20 anos da promulgação da Carta Magna, a regulamentação não fora observada, razão pela qual, ainda hoje, a Lei n° 4.320/64, que *estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, é a responsável por regular com certa propriedade a questão dos fundos (artigos 71 a 74), juntamente à Lei Complementar n° 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como demonstrado nesse estudo, várias foram as mudanças no contexto orçamentário, motivo por que a Lei n° 4.320/64 tornou-se desatualizada. Para mais, ilustrou-se grande confusão quando da tentativa de expor classificações de fundos, o que corrobora o fato de haver uma urgência sem se publicar lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9°, da Constituição Federal.

O estudo trouxe à baila a Proposta de Lei Complementar n° 295/16, o qual inova quando do anúncio de avaliação da conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos, no mínimo a cada 4 (quatro) anos, pelos entes da Federação (artigo 56, § 3°). Contudo, em seu artigo 56, § 2°, denota que *ressalvada vedação legislativa, em cada caso ou na lei de criação do fundo público, o saldo financeiro será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo*, o que vai ao encontro do já disposto nos artigos 73 da Lei n° 4.320/64 e 8° da Lei Complementar 101/00.

Foi evidenciado que a preservação do saldo patrimonial do exercício possibilita o represamento de recursos da Administração, a qual, por sua vez, deve, ante a escassez de recursos, maximizar a busca do bem comum, a partir do sopesamento de interesses (eficiência *lato sensu*). Assim, a característica ora mencionada frustra o alcance do novo princípio constante do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Seria interessante, pois, inserção acerca da faculdade de uso, pela União, das disponibilidades ao final do exercício, tendo em vista a dificuldade em desvincular os recursos por lei específica.

Para mais, vislumbrou-se a possibilidade de a vinculação de recursos ser operada por programa ou ação do orçamento da União, o que significaria uma economicidade para a Administração Pública, haja vista que o uso de fundos eleva os custos operacionais. Sendo assim, sua utilização seria mister apenas quando da essencialidade de um fundo por prazo indeterminado, motivo por que a extinção gradativa dos fundos que pudessem ser substituídos pelo programa ou ação referidos, se prevista por algum dispositivo, também representaria economia para a Administração.

A gestão integrada pelo órgão corroboraria, também, o princípio da eficiência, uma vez que a visão sistêmica do conjunto descartaria a duplicidade de intervenção sobre um mesmo problema, uma das desvantagens apresentada por Sanches (2002). Ademais, coibiria a constituição de feudos de poder, ensejados pelo fato de a nomeação do gestor do fundo ocorrer por indicação política, os quais dificultam sobremaneira a comunicação governamental: retrata-se um excesso burocrático, quando, em realidade, deveria ser observado um paradigma gerencial, no qual o modo de controle passa a se concentrar nos resultados; o interesse público volta-se para o interesse da coletividade e, não, do aparato do Estado.

Destarte, nota-se que, hodiernamente, a Administração Pública encontra-se enrijecida por rigores burocráticos e formalismos estéreis. Faz-se mister a compreensão de seu exercício não apenas em estrita observância à legalidade, a partir de atos ou decisões que tão só privilegiem a mera correção

dos procedimentos, ante a concepção de eficiência administrativa. Não há que se falar, genericamente, no contexto atual, de procedimentos rígidos e detalhistas, porquanto impossibilitam o cumprimento da incumbência primeira da Administração Pública, qual seja, a prossecução do bem comum.

O princípio da eficiência surge, afinal, com o intuito de atenuar o formalismo exacerbado e a rigidez frenética da procedimentalização, ante o dinamismo da realidade desse século. Não se contrapõe aos ditames da legalidade, tampouco aos demais princípios reitores da Administração Pública, ainda que como diretriz constitucional autônoma. Ademais e, por fim, tem-se que os atributos do princípio da eficiência ora tratados, tais como, celeridade, economicidade, produtividade, corroboram para a exclusão de um legalismo estéril.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais** – 2ª edição. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2014/c198.pdf>>. Acesso em: 11/11/2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos** – 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros Editores Ltda., 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças** – 14ª edição. Atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** – 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira** – 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa** – 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella; FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. **Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: O atual paradigma jusfilosófico constitucional**. Revista de informação legislativa, v. 48, n° 189. Jan./Mar. 2011, p. 105-131. Brasília. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242864>>. Acesso: 15/08/2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo** – 2ª edição. Tradução Brasileira de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social** – 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1980.

BRADBURY, Leonardo Cacao Santos La. **Estado Liberal, Social e Democrático de Direito: noções, afinidades e fundamentos**. Teresina: Revista Jus Navegandi, 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9241>>. Acesso: 23/09/2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16/11/2018.

_____. Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 21/10/2018.

_____. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 21/10/2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**.

Brasília: MP, 2012. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/indicadores-de-gest%C3%A3o>>. Acesso em: 16/11/2018.

_____. Presidência da República (F.H. Cardoso). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 13/11/2018.

_____. Proposta de Lei Complementar (PLP) n° 295/2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>>. Acesso em: 27/11/2018.

_____. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro. **Introdução ao Orçamento Público**. Brasília: Interlegis, 2018. Disponível em: <saberes.senado.leg.br>. Acesso: 24/11/2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição** – 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2015.

CHICÓSKI, Davi. **O princípio da eficiência e o procedimento administrativo**. Revista de Direito Administrativo, v. 237. Jul., 2014, p. 93-118. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44368/44813>>. Acesso em: 13/11/2018.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. **Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. Brasília: Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, 2017. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2521:1:0::NO::P1_TIPO:2>. Acesso em: 27/11/2018.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously** – 9ª edição. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de Direito Financeiro** – 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo** – 4ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

GABARDO, Emerson. **O Princípio da Eficiência**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional – 1ª edição. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>>. Acesso em: 11/11/2018.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Editora Dialética, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário** – 9ª edição. Atualizado de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1974.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado – 8ª edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LATORRE, Angel. **Introdução ao Direito**. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1974.

LEAL, Fernando. **Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo (REDAE) n° 15. Ago./Out., 2008. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 11/11/2018.

MACIEL, Willyans. **Imperativo Categórico**. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/filosofia/imperativo-categorico/>>. Acesso em: 15/08/2018.

MAMARI FILHO, Luís Sérgio Soares. **A comunidade aberta de intérpretes da Constituição: o amicus curiae como estratégia de democratização da busca do significado das normas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 28ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

PEDERIVA, João Henrique. **A falácia do orçamento autorizativo**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/95637>>. Acesso em: 10/11/2018.

PEREIRA, Clarissa de Cerqueira. **A distinção entre princípios e regras segundo a doutrina brasileira**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2018. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigo&ver=2.590213&seo=1>>. Acesso em: 15/08/2018.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil** -2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 4ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo** – 31ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et. al. **Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração Financeira Pública** – 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

REIS, Heraldo da Costa. **Fundos Especiais: Nova forma de gestão de recursos públicos**. Revista de Administração Municipal 201. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1991. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=13>. Acesso em: 25/11/2018.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O Princípio da Eficiência à luz da Teoria dos Princípios: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. Revista de Informação Legislativa, v. 39, n° 154, Abr./Jun., 2002 p. 269-299. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/787>>. Acesso em: 17/08/2018.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico** / Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes – 31ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n° 1. Jan./Jun., 2003, p. 607-630. Belo Horizonte: Editora Del Rey. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf>. Acesso em: 17/08/2018.

SOUSA, Felipe Oliveira de. **O raciocínio jurídico entre princípios e regras**. Revista de Informação Legislativa, v.48, n° 192. Out./Dez., 2011, p. 95-109. Brasília. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242932>>. Acesso em: 15/08/2018.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito** – 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

VALE, André Rufino do. **Estrutura das normas de direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Tradução de Marina Gascón – 7ª edição. Madrid: Editora Trotta, 2007.