

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

LISIANE CRISTINA DURANTE

**RESPONSABILIDADE FISCAL: A SALVAGUARDA
DOS DIREITOS SOCIAIS**

**POUSO ALEGRE - MG
2018**

LISIANE CRISTINA DURANTE

RESPONSABILIDADE FISCAL: A SALVAGUARDA DOS DIREITOS SOCIAIS

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito, ao Programa de Pós-graduação em Direito Mestrado da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Thadeu e Silva Elias.

FICHA CATALOGRÁFICA

D951r DURANTE, Lisiane Cristina.
Responsabilidade Fiscal: A Salvaguarda dos Direitos Sociais/ Lisiane
Cristina Durante. Pouso Alegre – MG: FDSM, 2018.
145f

Orientação: Prof. Dr. Cristiano Thadeu e Silva Elias. Dissertação (mestrado) –
Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direitos Sociais. 2. Impeachment. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. 4.
Pedalada Fiscal. 5. Políticas Públicas. I. Elias, Cristiano Thadeu e Silva. II.
Faculdade de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito. III.
Responsabilidade Fiscal: A Salvaguarda dos Direitos Sociais.

CDU 340

LISIANE CRISTINA DURANTE

RESPONSABILIDADE FISCAL: A SALVAGUARDA DOS DIREITOS SOCIAIS

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da aprovação ___/___/_____

Banca Examinadora

Prof. Cristiano Thadeu e Silva Elias
Orientador

Prof.(a) Instituição

Prof.(a) Instituição

POUSO ALEGRE - MG
2018

*Dedico este trabalho:
Primeiramente a Deus,
à minha mãe,
ao meu pai, avós e tia Marisa (in memoriam),
aos meus irmãos, sobrinhos, afilhados e
ao meu amor Antonio Netto.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado a força que precisava para finalizar esta etapa de minha vida.

Agradeço ao meu amado Antonio Netto, pelo apoio e pelos dias e dias de ausência.

Agradeço ao meu amigo Jarbinhas, pela oportunidade disponibilizada e a compreensão em razão das ausências necessárias à realização deste sonho.

Agradeço aos meus queridos amigos de Mestrado, companheiros de estudos e ansiedades. Agradeço, sobretudo, às minhas queridas amigas Luiza e Fernanda, que fizeram desta etapa um caminho mais leve e feliz e se tornaram minhas irmãs para toda vida.

Agradeço ao meu querido professor e orientador, Dr. Cristiano, pelos ensinamentos e paciência.

Agradeço, finalmente, a todo corpo docente e funcionários da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM que demonstraram profissionalismo exemplar e me proporcionaram usufruir de um curso tão bem qualificado.

Obrigada a todos.

“A sociedade do futuro será sustentada por dois pilares:
Responsabilidade e Respeito. Nenhuma Constituição,
nenhum Código, nenhuma Lei ou Regra precisará
existir se esses pilares forem assumidos.
Responsabilidade é o atendimento daquilo que
esperam do papel que você assumiu.
Respeito é não ultrapassar os seus limites e
aceitar os dos outros”.

Alvaro Granha Loregian

RESUMO

DURANTE, Lisiane Cristina. Responsabilidade Fiscal: A Salvaguarda dos Direitos Sociais. 2018. 145f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, Pouso Alegre, 2018.

As Políticas Públicas traduzem-se em verdadeiros instrumentos do Estado para execução das ações governamentais e meio de efetivação dos direitos sociais. A sociedade necessita do agir estatal na saúde, educação, assistência social, saneamento, cultura e outros. No entanto, a demanda de serviços é cada vez maior e enfrenta uma dura realidade: Orçamento limitado, más escolhas para destinação dos recursos, má gestão orçamentária e políticas econômicas e fiscais questionáveis. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma importante conquista para a administração pública brasileira e conta com preciosos comandos que visam, sobretudo, o melhor emprego do dinheiro público através de um orçamento planejado, transparente e com a contenção do endividamento público. Com uma visão política desenvolvimentista, os governos Lula e, principalmente, Dilma, lançaram mão de medidas anticíclicas para contenção da Crise do *Subprime* em 2008, tais como empréstimos a longo prazo em bancos públicos para financiamento de políticas sociais, isenções, desonerações fiscais e estímulos ao crédito, que levaram o País a uma séria crise em 2015 e trouxeram à tona dados técnicos levantados pelo Tribunal de Contas da União que evidenciam a prática de ações ilegais pelo Governo Federal, consubstanciadas nas “Pedaladas Fiscais” e a Suplementação Orçamentária sem autorização legislativa. Sobreditas medidas malferiram dispositivos e princípios constitucionais e orçamentários, configurando crime de responsabilidade e culminando no *Impeachment* da Presidente da República. Sem esgotar o tema, e com embasamento em dados técnicos do Tribunal de Contas da União, IPEA e IBGE, pretende-se demonstrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações nela contidas, objeto de críticas pelos seguidores da linha Desenvolvimentista, sobretudo os ajustes fiscais, podem ser eficazes na diminuição do déficit público e, principalmente, nos juros incidentes sobre a dívida pública, para que o *superávit* dessa operação extraído, possa ser direcionado à consecução de Políticas Públicas para efetivação dos direitos sociais preconizados pela Constituição da República.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Impeachment. Lei de Responsabilidade Fiscal. Pedalada Fiscal. Políticas Públicas.

ABSTRACT

DURANTE, Lisiane Cristina. Fiscal Responsibility: The Safeguarding of Social Rights. 2018. 145f. **Dissertation** (Master in Law) – Faculty of Law of the South of Minas Gerais. Graduate Program Master's Degree in Law, Pouso Alegre, 2018.

Public Policies translate into real instruments of the State for the execution of governmental action and means of effecting social rights. Society needs state action in health, education, social assistance, sanitation, culture and others. However, the demand for services is increasing and faces a harsh reality: limited budget, poor resource allocation choices, poor budget management, and questionable economic and fiscal policies. The Fiscal Responsibility Law is an important achievement for the Brazilian public administration and has precious commands that aim, above all, at the best use of public money through a planned, transparent budget and with the containment of public indebtedness. With a developmentalist political vision, the Lula and, mainly, Dilma Governments have used countercyclical measures to contain the Subprime Crisis in 2008, such as long-term loans to public banks to finance social policies, exemptions, tax exemptions and stimuli to credit, which led the country to a serious crisis in 2015 and brought to the fore technical data raised by the Federal Audit Court that evidence the practice of illegal actions by the Federal Government, embodied in the "Fiscal Maneuver" and Budget Supplementation without legislative authorization. The above-mentioned measures violated constitutional and budgetary provisions and principles, configuring a crime of responsibility and culminating in the Impeachment of the President of the Republic. Without exhausting the subject, and based on technical data from the Brazilian Court of Accounts, IPEA and IBGE, it is intended to demonstrate that Fiscal Responsibility Law and the limitations contained therein, object of criticism by followers of the Developmentalist line, especially the fiscal adjustments, can be effective in reducing the public deficit and, mainly, in the interest on the public debt, so that the surplus of this operation extracted, can be directed to the achievement of Public Policies for the realization of the social rights advocated by the Constitution of the Republic.

Keywords: Fiscal Maneuver. Fiscal Responsibility Law. Impeachment. Public Policies. Social Rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 DA AUSTERIDADE FISCAL PARA O IMPLEMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS.....	12
1.1 Teoria das Políticas Públicas.....	12
1.1.1 Evolução Histórica do Estado e de suas atividades sob a ótica das Políticas Públicas	12
1.2 Modelo de Bem Estar Social na Constituição de 1988.....	31
1.3 Princípios Orçamentários.....	39
DO ESTUDO DO DESEQUILÍBRIO FISCAL DA UNIÃO EM 2015.....	54
2.1 A Responsabilidade Fiscal e os Limites Legais para as Despesas Públicas.....	54
2.2 Críticos da Responsabilidade Fiscal.....	61
2.3 Empréstimos em bancos públicos para fomento industrial, agrícola e sustentação de programas sociais.....	65
2.4 Abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa.....	73
2.5 Desonerações fiscais para manutenção de empregos	84
3 DOS EFEITOS DA IRRESPONSABILIDADE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	95
3.1 Configuração do ilícito penal, administrativo e político.....	95
3.2 Super endividamento público.....	105
3.3 Retração forçada de direitos sociais.....	108
3.4 Aumento dos indicadores econômicos de pobreza.....	114
CONCLUSÃO.....	121
REFERÊNCIAS	125

INTRODUÇÃO

A população brasileira vive hoje um cenário nada confortável diante da séria crise político-econômica desencadeada a partir do ano de 2015.

O que para o Estado Brasileiro já era difícil concretizar, tem demonstrado ser quase impossível.

Um Estado Democrático de Direito que em sua Constituição destaca o cidadão brasileiro como destinatário de um extenso rol de direitos fundamentais sociais, deve ser apto a realizar o bem comum através de políticas econômicas e fiscais eficazes sem, contudo, provocar maior endividamento público.

Há uma gigantesca distância entre as imposições normativas da Constituição de 1988 e a práxis de efetiva promoção destes direitos pelo Estado, principalmente em razão da escassez de recursos públicos e, também, da sua má gerência.

Neste contexto, o problema deste trabalho consiste na resposta para o seguinte apontamento: Como proporcionar uma significativa melhora na efetivação de Políticas Públicas para a consecução dos direitos sociais sem que a providência implique em cortes destes direitos sociais e no malferimento das regras de austeridade fiscal preconizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, diante uma séria crise econômica, superendividamento público e má gestão do dinheiro público?

Com isto, este trabalho objetiva trazer uma revisão bibliográfica acerca dos principais aspectos da implementação de Políticas Públicas para garantia dos direitos fundamentais sociais preconizados pela Constituição da República de 1988 e a realidade econômica do Estado brasileiro nos últimos anos, sob a perspectiva predominantemente econômica, política e social.

Para dirimir acerca deste problema proposto, o presente trabalho, utilizando-se de metodologia analítica e pesquisas bibliográficas, será dividido em três etapas (capítulos) distintas, cujos temas a serem abordados em cada capítulo estarão de acordo com a problemática central.

O primeiro capítulo intitulado de Da austeridade fiscal para o implemento de políticas públicas sobre direitos sociais traz a evolução histórica do papel do Estado, sua relação com os indivíduos e atividades a seu cargo para atendimento das necessidades da sociedade.

Em seguida, apresenta as Políticas Públicas como forma de consecução, pelo Estado, destas necessidades e explicita sua importância desde sua origem, como ciência, nos Estados Unidos na década de 30.

Aborda, ainda, suas etapas de formação e as vantagens de entendê-las como instrumentos para um melhor direcionamento de ações e otimização de recursos públicos e discorre sobre o orçamento público com ênfase nos princípios que o norteiam.

Ao final deste capítulo será possível conhecer o conteúdo histórico das Políticas Públicas e sua importância nas ações do Estado, notadamente, em períodos de crises econômicas, como a atual crise vivenciada no Brasil que fatalmente leva a cortes com gastos, sobretudo, na consecução dos direitos sociais.

O segundo capítulo trata da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira e as influências recebidas da responsabilidade fiscal na Europa, Nova Zelândia e Estados Unidos, bem como demonstrará as críticas a esta lei promovidas pelos seguidores da Escola Desenvolvimentista.

Tratará, também, do estudo do desequilíbrio fiscal da União em 2015 onde serão apontadas as políticas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal como forma de amenizar os efeitos da Crise do *Subprime* em 2008, tais como desonerações fiscais, isenções, incentivos ao crédito, empréstimos a longo prazo etc.

Em seguida discorrerá sobre os empréstimos realizados pelo Governo Federal em bancos públicos como tentativa de fomentar a indústria e agricultura e sustentar a execução de programas sociais.

Trará, ainda, as medidas tomadas pelo Governo, consistentes nas “Pedaladas Fiscais” e na aberturas de créditos suplementares sem a necessária autorização legislativa, razões que levaram ao *Impeachment* da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.

O último capítulo, capítulo três, tratará dos efeitos da irresponsabilidade fiscal e seu impacto sobre os direitos sociais.

Neste capítulo serão abordados os ilícitos penal, administrativo e político, o superendividamento público, a retração forçada de direitos sociais e as suas consequências, notadamente, o aumento dos indicadores econômicos da pobreza.

1 DA AUSTERIDADE FISCAL PARA O IMPLEMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS

1.1 Teoria das Políticas Públicas

A situação econômica vivenciada pelo Brasil nos últimos anos, desencadeada por uma crise que repercute em todos os níveis da sociedade e é causa do aumento do desemprego e queda cada vez mais acentuada da economia, aponta para o congelamento de gastos do governo com Políticas Públicas voltadas para a implementação dos direitos sociais, os quais são indicados por muitos como os causadores do desequilíbrio das contas públicas.

O que se verifica é que a sociedade brasileira anseia por respostas acerca dos caminhos que devem ser trilhados para a amenização do drástico impacto desta crise econômica no âmbito da consecução dos direitos sociais.

É neste contexto que o estudo científico balizador da ação governamental se torna extremamente necessário para o encaminhamento de soluções viáveis, menos onerosas e com um maior potencial de efetivação.

O estudo sobre Políticas Públicas detém, pois, um importante papel no processo decisório de modo a possibilitar um melhor direcionamento dos recursos públicos neste difícil cenário econômico brasileiro.

1.1.1 Evolução Histórica do Estado e de suas atividades sob à ótica das Políticas Públicas

Para o estudo das abordagens que envolvem as políticas públicas como meio de efetivação dos direitos sociais e dos princípios balizadores do Estado, mister entender o surgimento da sociedade e do próprio Estado, bem como suas qualidades, prerrogativas, transformações ao longo dos anos e, sobretudo, sua relação com os indivíduos em sociedade.

A sociedade que vemos hoje, assim como todo o seu complexo de valores, de arranjo político, econômico, social e jurídico é produto de inúmeras transformações históricas, as quais em razão deste próprio processo de construção, trouxeram uma constante tensão entre os interesses públicos e privados.

Foi a partir da valorização da história de vida do indivíduo e da compreensão de que ele pertence à sociedade e somente existirá se se integrar à coletividade e com ela coexistir que surgiu a necessidade de controle de suas condutas de modo a garantir uma convivência harmônica.

O próprio indivíduo traz consigo o instinto de que esta convivência é fundamental para a sua sobrevivência e para que isso se realize, limites devem ser impostos às ações de cada um e neste sentido Althusius explica que:

O ser humano, por si só, é incapaz de levar uma vida boa; por isso, as comunidades são importantes, porque só em comunidade cada indivíduo é capaz de desenvolver certas virtudes, próprias à vida em comum. A associação, ou pacto, é a afirmação do consenso de todos sobre aquilo que regerá a sua vida comum, e implica a comunicação de bens, de serviços e comunhão de direitos.¹

O Estado surge como forma de administrar conflitos de modo que cada indivíduo possa usufruir do bem estar em sociedade. Thomas Paine, citado por Bobbio, aduz que “a sociedade é criada por nossas necessidades e o Estado por nossa maldade”².

Surge como uma forma de ordem política maior, ou seja, de uma associação pública que tem como finalidade administrar todas as várias associações privadas que a compõe e tomar para si o papel de conduzir a união destas várias associações privadas na consecução de um único objetivo que é o bem estar de todos os indivíduos que nela se inserem.³

Infere-se, pois, que definir o Estado não é uma tarefa fácil e existiram inúmeras concepções ao longo da história que se de um lado expressavam pessimismo como Hegel, de outro lado externavam singelas explicações que se resumiam na ideia de que para entender o Estado, bastava-se entender a natureza e

¹ ALTHUSIUS, J. *Política*. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 103.

² PAINE, Thomas apud BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade para um teoria geral da política*; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1987, p. 34.

³ ALTHUSIUS, J. *Política*. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 135.

toda a sua completude misteriosa e relacioná-la com toda a completude e adversidade do ser humano.

Paulo Bonavides com a maestria que lhe é peculiar relata, inclusive, passagem ocorrida no século XIX que retrata o oferecimento de recompensas àquele que melhor externasse uma definição precisa de Estado.⁴

A compreensão de Estado sob ótica Max Weber consistiu em uma relação de poder e domínio exercidos de um homem sobre o outro e baseava-se em um meio de exteriorizar uma violência legítima.⁵

Bobbio, por sua vez, traz a ideia de que o rompimento da sociedade baseada na antiga concepção patriarcal, fez surgir o Estado. Isto porque este modelo fundado em laços de parentesco passou a se mostrar demasiadamente frágil diante das inúmeras transformações que sofreram estas comunidades ao longo dos séculos.

Logo, para a necessária garantia da sobrevivência interna (sustento) e externa (segurança) demonstrava-se necessário um ente maior, com bases em um ordenamento político e porta voz da vontade de todos.⁶

Outrossim, diante de tantos sábios ensinamentos, é de se fazer ressaltar que uma das melhores definições de Estado foi sintetizada por Hermann Heller, a saber:

O Estado deve explicá-lo partindo da conexão social total, na qual, ao realizar-se todo o nosso ser, realiza-se também o seu lado político. Somente uma pesquisa profunda de todos os fatores particulares, tanto materiais como ideais, da totalidade social pode pôr abaixo essas nocivas lendas sobre o poder unificador, que se pretende exclusivo, e alguns deles. Tais erros, de funestas consequências políticas, devem ser atribuídos a um imperfeito esclarecimento das bases sociológicas por parte da teoria do Estado e provêm da ignorância do fato de que nenhum dos momentos culturais ou naturais tem caráter exclusivo nem decisivo para conservar a união dos homens. Ao contrário, a realidade social constitui-se, segundo uma estrutura dialética, de todos os fatores parciais que só se podem insular na mente e que nunca se deixam tornar absoluto.⁷

Não se pode olvidar, no entanto, que Del Vecchio ao definir Estado e divorciar sua definição de sociedade o faz, também, com grande maestria, uma vez

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência e Política*. 10ª edição. 9ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 73.

⁵ WEBER, Max. *Ciência e política duas vocações*. Editora Cultrix. 2004, p. 56.

⁶ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade para um teoria geral da política*; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1987, p. 73.

⁷ HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*; tradução Prof. Lycurgo Gomes da Motta; revisão João Mendes de Almeida. SÃO PAULO: MESTRE JOU. 1934, p.10.

que traz a ideia de que Estado é o laço jurídico ou político ao passo que a Sociedade é uma pluralidade de laços⁸.

Esta sociedade organizada e sob a égide de instituições e de poder de mando e coerção⁹ é fruto da evolução que teve como ponto de partida as antigas sociedades, notadamente Grécia e Roma.

As transformações havidas nesta época no âmbito das instituições políticas, segundo Robert Dahl, foram consequência de novos entendimentos e descobertas sobre o mundo e a humanidade e revestiram-se de tamanha importância que poderiam ser acertadamente comparadas, na história de toda a humanidade, à descoberta do Novo Mundo ou à invenção da roda.¹⁰

É neste cenário que as primeiras noções de Estado e Política surgem como ideia de participação do cidadão nos rumos desejados para a sua comunidade.

Ainda que caracterizado Estado autoritário, uma vez que o poder e liberdade restringiam-se a poucos indivíduos, percebe-se os primeiros sinais do surgimento da democracia participativa que, segundo José Joaquim Canotilho, é “a formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos”.¹¹

Tem-se, pois, que este embrião de Estado como regulador da atividade dos cidadãos para o fim de atingimento do bem estar comum já demonstrava a toda evidência as suas funções política, administrativa e conciliadora.

A evolução destas sociedades culminou no surgimento de um novo modelo de convívio social denominado de sociedade feudal. Esta sociedade feudal consubstanciava-se em verdadeira colcha de retalhos, sendo certo que cada feudo era senhor absoluto de suas regras, o que significava que não existia uma unicidade a garantir segurança às comunidades. Inexistia uma soberania una. A soberania e o poder político demonstravam-se completamente fragmentados.¹²

Foram a expansão comercial e toda a sorte de abusos cometidos pelos senhores feudais àquelas comunidades que conduziram ao absolutismo como forma de proporcionar uma centralização de poder.

⁸ GEORGIO Del Vecchio apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência e Política*. 10ª edição. 9ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 75.

⁹ RUDOLPH, Von Jehring. *Der Zweck im Recht*, 4ª ed., I., p. 239-401.

¹⁰ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 1.

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. 2 reimp., 1992, p. 413.

¹² ANDERSON, Perry. *Linhagens do estado absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 19.

No entanto, essa centralização de poder representada pelo absolutismo, em razão, também, dos penosos abusos cometidos e da utilização das leis divinas como forma de justificar os fenômenos políticos e sociais, serviu como pano de fundo para a transição para o Liberalismo.

Segundo Raymundo Faoro, neste período, a relação política e social ocorria da seguinte forma:

[...] entre o rei e os súditos não há intermediários: um comanda e todos obedecem. A recalcitrância contra a palavra suprema se chamará traição, rebeldia à vontade que toma as deliberações superiores. O chefe da heterogênea hoste combatente não admite aliados e sócios: acima dele, só a Santa Sé, o papa e não o clero; abaixo dele, só há delegados sob suas ordens, súditos e subordinados¹³.

O pensamento liberal se mostra, pois, como uma nova concepção da relação entre o cidadão e aquele que o representa.

Diferentemente do período anterior em que este vínculo fundava-se na existência de uma totalidade preexistente, este pensamento retratou uma nova ideia social baseada na utilidade e na igualdade, voltada a propiciar condições para o progresso e liberdade.¹⁴

Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, debruçando-se sobre a leitura de Shmitt acerca do Estado liberal burguês, preleciona que:

O Estado liberal burguês aparece na história assumindo os papéis de herdeiro e adversário das monarquias absolutas. Mas é esta especificidade que o singulariza. Este Estado é diverso das monarquias. Seu princípio político é oposto às monarquias, e nesta oposição reside a democracia. Mesmo que tenha sido reduzida, entre outros, a um princípio, a democracia se encontra política e formalmente no Estado nacional que outrora detinha características monárquicas e estivera às voltas com as implicações do poder hereditário.¹⁵

¹³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 19.

¹⁴ ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico história da ideia de mercado*; tradução Antonio Penalves Rocha; Revisão técnica Norberto Luiz Guarinello. São Paulo: EDUSC. 2002, p. 14.

¹⁵ FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes. *Entre política e normatividade: Constitucionalismo, direitos fundamentais e democracia na era das consequências*. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/53-223-2-PB.pdf>. Acesso em: abr. de 2017.

Verifica-se uma mudança de pensamento no seio dos valores sociais dominantes até então de modo que o indivíduo, e não outra entidade, passou a ser o centro das atenções.¹⁶

Trata-se, pois, de uma nova concepção de economia, política e moralidade com princípios voltados para direitos garantidos por lei, tais como o direito à vida, à liberdade, à individualidade, à propriedade privada, à livre iniciativa e à livre concorrência econômica.

Com isso, surge uma nova sociedade civil formada por um corpo político representado pelo conjunto de indivíduos que tem em comum uma mesma cidade e Estado, indivíduos estes que se unem em um elo, submetendo-se aos mesmos regramentos e privilégios.¹⁷

Com esta nova sociedade civil ocorre uma expressiva ampliação do mercado e da busca pelo lucro.

Este mercado para Pierre Rosanvallon não mais é um mero lugar particular e localizado de trocas. É toda a sociedade.¹⁸

Para Adam Smith, defensor da Teoria *Laissez-faire*, as mãos invisíveis do mercado é que deveriam conduzir a economia e a lucratividade, ou seja, as leis da ordem natural, e não o soberano, que devem governar”.¹⁹

Para retratar esta assertiva, Pierre Rosanvallon traz um diálogo relatado por WEULERSSE:

O delfim queixou-se um dia a Quesnay de que o cargo real era difícil de ser exercido, e o médico do rei respondeu que essa não era a sua opinião. “Ah! O que faríeis, portanto, se fosseis rei?” perguntou delfim. “Senhor”, disse Quesnay, “não faria nada”; “E quem governaria?”, prosseguiu o delfim. “As leis”, responde Quesnay²⁰.

Não são poucos aqueles que se debruçam sobre as peculiaridades do século 19 que não deixam de notar que o capitalismo liberal foi, sem sombra de dúvidas, o grande sucesso deste período.

¹⁶ CRUZ, Paulo Márcio. *Poder, política, ideologia e Estado Contemporâneo*. São Paulo: Juruá, 2002, p. 92.

¹⁷ *Ibidem*, p. 82.

¹⁸ *Ibidem*, p. 87.

¹⁹ *Ibidem*, p.101.

²⁰ WEULERSSE apud ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico história da ideia de mercado*; tradução Antonio Penalves Rocha; Revisão técnica Norberto Luiz Guarinello. São Paulo: EDUSC. 2002, p. 100.

No entanto, é de se observar pelas sábias explicações de Pierre Rosanvallon, que esta constatação de que o capitalismo liberal foi o grande sucesso, reveste-se de duplo significado uma vez que ele próprio não estará presente se implicar em subversão dos modos de vida e produção e impor suas diretrizes para o mundo inteiro.²¹

Por sua vez, a maneira pela qual o capitalismo interferia no processo econômico e político trouxe grandes problemas, notadamente, na esfera social, diante de um crescimento cada vez maior da miserabilidade entre as pessoas carentes de meios de produção.

Em razão desta crescente tensão social e o agravamento do estado de pobreza da população que colocavam em risco a própria existência do capitalismo e sua índole liberal, a adoção de medidas assistencialistas mostrou-se como nova tendência para minimizar as consequências nefastas da pobreza. Era notório que o Estado Liberal havia perdido de vista a realidade da sociedade e com isto aumentava a necessidade de uma redefinição do modelo de Estado até então vigente.

Em razão disso, o Estado assume um novo papel e segundo preleciona CLÉMERTON:

O 'Estado-árbitro' cede espaço para o 'Estado de prestações'. A própria ideia dos direitos fundamentais sofreu sensível deslocamento: em face do poder público, os cidadãos não dispõem, agora, apenas de direitos que possuam como contrapartida um dever de abstenção (prestações negativas). Eles adquiriram direitos que, para sua satisfação, exigem do Estado um dever de agir (obrigação de dar ou de fazer: prestações positivas). Aos direitos clássicos, individuais (liberdade de locomoção, propriedade, liberdade de expressão, ou de informação etc.) acrescentou-se uma nova geração de direitos como os relativos à (proteção da) saúde, educação, ao trabalho, a uma existência digna, entre outros.²²

Esta redefinição trouxe como necessário enfoque o enfrentamento dos desafios provenientes de uma sociedade em pleno desenvolvimento com drásticas diferenças de interesses entre classes.

Mostrou-se evidente que o Estado deveria atuar em diversas frentes que possibilitassem, ao mesmo tempo, a continuidade do processo de desenvolvimento

²¹ *Ibidem* p. 241

²² CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 37.

e a intervenção nas desigualdades sociais de modo a afastar lutas políticas que ameçassem a composição política e social.

Com o propósito de pôr fim às insurgências das classes sociais menos favorecidas, esta reorganização estatal demonstrou novas perspectivas de controle pelo Estado, consubstanciadas nas políticas de benefícios e incentivos.

A partir do Século XX, e depois da década de 30, a atuação do Estado tornou-se cada vez mais intensa e a administração da coisa pública passou a ser estudada com maior ênfase.

Os países da Europa e Estados Unidos, no período posterior à Segunda Guerra Mundial viram emergir com grande intensidade políticas públicas voltadas à seguridade social, à saúde e habitação, as quais trouxeram significativas alterações na qualidade das funções do Estado.

Um novo paradigma de Estado surge organizado sob a forma de políticas públicas, as quais, por sua vez, trazem uma conotação bem mais abrangente do que os então conhecidos, serviços públicos.

A análise de toda a evolução histórica da sociedade civil leva à conclusão de que a justificativa para o surgimento das políticas públicas encontra amparo nos próprios direitos sociais, os quais se constituem como “obrigações de prestação positivas cuja satisfação consiste num *facere*, uma ação positiva a cargo dos poderes públicos”.²³

Para José Afonso da Silva os direitos sociais:

são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade²⁴.

Neste contexto, as políticas públicas afiguram-se como os instrumentos para concretização destes direitos através do ente público.

Por outro lado, é de se verificar que as políticas públicas não se limitam à concretização de direitos sociais. Suas funções abarcam diversas outras políticas

²³ QUEIROZ, Cristina apud SOUZA, Michelli Amorin Sancho. *Conceito constitucional da dignidade coletiva e efetivação dos direitos sociais*. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12839/1/2012_dis_massouza.pdf>. Acesso em abr. de 2017.

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 286.

voltadas para o desenvolvimento da sociedade em que são inseridas. É o caso da política industrial, política de transporte, energia etc.

Representam, pois, todos os caminhos que o Estado utiliza para equilibrar e manter não só as suas atividades, mas também as atividades privadas. O seu objetivo consubstancia-se no atendimento tanto dos interesses políticos quanto na consecução dos direitos sociais.

Isto quer dizer que o envolvimento do Estado não se restringe à prestação de serviços. Vai além, abrangendo, também, todas aquelas ações tendentes a regular e fomentar as diversas áreas da sociedade.²⁵

Com isso, as Políticas Públicas surgem como uma próspera perspectiva para enfrentar as incertezas provenientes da evolução da sociedade.

Maria Paula Dallari Bucci ensina que:

A percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana²⁶

O estudo sobre Políticas Públicas remonta-se à década de 30 nos Estados Unidos donde fora inaugurada a denominação *policy science* concentrada no âmbito das ações governamentais. Na Europa, por sua vez, estes estudos galgavam a tímidos passos e direcionados às teorias explicativas do papel do Governo na promoção das atividades para atendimento das necessidades dos cidadãos.

O pressuposto que serviu como fundamento para os estudos das Políticas Públicas fora a necessidade de sistematizar o dever legal do administrador público, o modo em que atua para o cumprimento deste dever e o que pode ser formulado cientificamente para otimizar esta ação.

É um ramo da ciência política que objetiva entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

²⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>> file:///C:/Users/Cliente/Downloads/10711-44032-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: abr. de 2017.

²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 4.

Robert McNamara foi o responsável por introduzir as Políticas Públicas na base governamental dos Estados Unidos a partir do seu incentivo à criação, em 1948, da *RAND Corporation*, patrocinada por recursos públicos e que se tornou precursora do *Think tanks*²⁷.

Sua metodologia baseava-se na Teoria dos Jogos de Neuman ou Teoria das Decisões Independentes²⁸, sobre a qual engenheiros, analistas de sistemas, e cientistas políticos debruçaram-se para traçar meios estratégicos e racionais para a condução de guerras, especificamente, àquela época, a Guerra Fria.

Tratava-se, pois, de um estudo tendente a demonstrar que as soluções e condução de decisões do governo poderiam advir de meios cientificamente formulados.

Após a comprovação da eficácia das ações pensadas através de estratégias cientificamente traçadas, vários outros setores do governo passaram a lançar mão deste mesmo mecanismo operacional, inclusive, a área social.

No âmbito acadêmico, segundo aponta Celina Souza, foram quatro os precursores das Políticas Públicas nos Estados Unidos, a saber:²⁹

Em idos dos anos 30 a primeira ocorrência se deu com H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell criou a expressão *policy analysis* (análise de política pública), para designar a conciliação do conhecimento científico/acadêmico com a produção dos

²⁷ *Think Tanks* são organizações especializadas em produzir análise de políticas públicas (*policy analysis*) e defender causas ou políticas (*policy advocacy*) entendidas como de relevância coletiva. Existe uma multiplicidade de definições destas organizações, mas o entendimento comum é que são organizações que produzem recomendações para governos e para a sociedade em geral, dando instrumentalização técnico-política para decisões em diversas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais etc. Os *think tanks* também engajam-se em defesa ativa de políticas públicas (*policy advocacy*) e de denúncia de problemas públicos (*problem advocacy*): STONE, D. Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regard policy analysis institutes. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 259-278, 2007.

²⁸ Tem como objeto de análise situações onde o resultado da ação de indivíduos, grupo de indivíduos, ou instituições, depende substancialmente das ações dos outros envolvidos. Em outras palavras, trata de situações onde nenhum indivíduo pode convenientemente tomar decisão sem levar em conta as possíveis decisões dos outros. O primeiro passo para o seu desenvolvimento foi dado por von Neumann, em 1928, com a demonstração do teorema minimax. Contudo, só chamou a atenção do público em 1944, quando em parceria com Morgenstern, propôs a análise do comportamento econômico via perspectiva do "jogo de estratégia" criando assim a expectativa de reformulação da teoria econômica numa base totalmente nova, na qual o conceito de "processo competitivo" seria reestruturado em termos de mecanismos onde os agentes econômicos atuam estrategicamente. FIGUEIREDO, Reginaldo Santana. *Teoria dos Jogos: Conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v1n3/a05v1n3.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

²⁹ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma revisão de literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano n. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em abr. de 2017.

governos e também estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon trouxe o conceito de racionalidade limitada dos decisores/executores públicos (*policy makers*) que consistia no entendimento segundo o qual a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

Segundo demonstrou, esta racionalidade dos decisores/executores públicos encontrava limitações em diversos fatores que vão desde a precisão da informação que chega até o executor até o real interesse de execução da ação governamental.

Simon defendia a ideia de que esta racionalidade pode ser melhorada a partir do momento em que se utiliza uma estrutura planejada através de regras e incentivos que identifiquem a atuação do executor, tracem limites a sua discricionariedade de atuação e conduzam a ação para os resultados desejados.

Lindblom trouxe questionamentos ao racionalismo defendido por Laswell e Simon. Para ele o processo de formulação de política pública não poderia se limitar à racionalidade. Far-se-ia necessário a análise de uma série de outras variáveis como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton, por sua vez, definiu a Política Pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, os resultados das Políticas Públicas podem ser diversos daqueles inicialmente esperados porque o processo de formulação destas Políticas Públicas é fortemente influenciado pela opinião pública, mídia e grupos de interesses.

Estes estudos acerca das Políticas Públicas construíram ao longo dos anos várias concepções.

Aguilar Villanueva explica que a Política Pública:

pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao

consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização).³⁰

As Políticas Públicas traduzem-se em verdadeiras ações governamentais tendentes a solucionar problemas e, sobretudo, trilhar os caminhos no sentido de garantir a resolução das desigualdades e proporcionar um equilíbrio na sociedade³¹.

Toda esta ação visa, portanto, proporcionar melhores condições de vida para os cidadãos. Proporcionar-lhes, acima de tudo, uma vida com dignidade que é o mínimo que o Estado deve lhes garantir.³²

Tratam-se, pois, de responsabilidades impostas ao Estado em que esforços são empreendidos pelos órgãos da Administração Pública com intuito de realizar a ação governamental ou manter aquela já existente.³³

No Brasil desde o início da década de 1980, os estudos sobre as Políticas Públicas passaram a ganhar uma centralidade, “possibilitando a afirmação de um campo investigativo a respeito dessa temática, campo este vinculado, sobretudo, à Ciência Política e à Sociologia.³⁴

Em suma, as Políticas Públicas representam as ações do Estado. Consubstanciam-se na realização das propostas governamentais através de um planejamento de ações direcionadas a áreas distintas da sociedade, sendo que as decisões e análises sobre Política Pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.³⁵

Infere-se, pois, que o planejamento é a matriz estrutural das Políticas Públicas e este planejamento possui uma sequência capaz de conduzir a execução das ações governamentais por caminhos lógicos.

³⁰ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992, p. 22.

³¹ As Políticas Públicas, embora muito ligadas à ordenação da atividade econômica e à satisfação das necessidades sociais, parecem integrar mais apropriadamente essa função de direcionamento do processo econômico, uma vez que visam orientar a atuação conjunta dos vários setores do Estado na busca de objetivos. KALLÁS FILHO, Elias. A constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese. In: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes (Coord.) et. el. *Constitucionalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

³² DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 12.

³³ HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: abr. 2017.

³⁴ AZEVEDO, J. M. L. de. A educação como política pública. 3. ed. Campinas: Auto- res Associados, 2004, p. 1.

³⁵ LASWELL Laswell, H.D. apud SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em abr. de 2017.

1.1.2 Ciclos das Políticas Públicas

O processo de formação de Políticas Públicas orienta-se mediante uma série de etapas denominada de Ciclos de Política Pública. Este modelo permite que a Política Pública seja desconstituída em fases. A especificação de cada fase na constituição de uma Política Pública é objeto de estudos variados. No presente trabalho será abordada a classificação trazida por Michel Howllet que classifica estas fases em (1) Montagem da Agenda, (2) Formulação, (3) Tomada de decisão, (4) Implementação e (5) Avaliação.

Trata-se, pois, da definição da dinâmica através da qual será possível identificar e promover uma interação entre cada fase do ciclo com a estrutura, os atores envolvidos no processo, bem como das ideias apresentadas e “os resultados de uma etapa são diretamente influenciados pelas decisões e as ações efetuadas durante as etapas precedentes de uma mesma política.”³⁶

1.1.2.1 Definição da Agenda

A primeira fase do ciclo, denominada de Definição da Agenda, consiste no trabalho de identificação das prioridades. Isto quer dizer que diante de todo o rol de necessidades apresentadas pela sociedade, elege-se aquelas ações prioritárias e que serão efetivamente executadas pelo Estado.

A agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende importante³⁷.

³⁶ SUBIRATS *apud* DIAS, Reinado; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios propósitos e processos*. São Paulo: Atlas. 2012. p. 67.

³⁷ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 35-36.

Percebe-se, pois, que a formação da agenda é fortemente influenciada pela vontade do agente político, pela manipulação da mídia, pela vontade popular, entre outros.

Por outro lado, não se pode olvidar que a construção de uma agenda inicia-se ainda no processo eleitoral. Logo, é forçoso reconhecer que a opinião da sociedade com relação a determinado problema é um forte e decisivo elemento na sua definição.

Defendendo esta visão pluralista de participação na formação de uma agenda, Robert Dahl explicou que “num sistema político democrático a definição de questões que ascendem ao governo e o controle de alternativas e soluções não poderiam ficar nas mãos de um único grupo dominante.”³⁸ Logo, segundo este entendimento, no processo de formação de agenda os temas advêm também de fora do governo.³⁹

Tem-se, pois, que a definição de agenda é uma árdua tarefa e representa o momento crucial na estipulação das prioridades que serão inseridas no orçamento público, bem como todos os caminhos e mecanismos necessários para que esta ação chegue à sociedade.⁴⁰

Kingdon definiu agenda como sendo:

a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Destacou também que o processo de mudança da agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam.⁴¹

Em suma, Secchi explica que “a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”.⁴²

³⁸ DAHL, Roberto A. *Who Governs?* New Haven, Conn: Yale University Press, 2005.

³⁹ SCHATTSCHNEIDER, E.E. *apud* BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. O processo de agenda-setting par aos estudos das políticas públicas. RP3 –Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição n. 06. 1º semestre de 2016. ISSN: 2317-921X. Disponível em <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/15903-49463-3-PB%20(1).pdf>. Acesso em: abr. de 2017.

⁴⁰ LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. *Concepção e organização de um plano de governo. Gestão de Políticas Públicas*. Curso atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas. Módulo 3: Gestão de políticas públicas. Brasília, DF: Escola de Formação Política Miguel Arraes. Fundação João Mangabeira, 2008, p. 15-81.

⁴¹ Kingdon, J. *Agendas, alternatives and public choices*. Boston: Little Brown, 1984.

⁴² SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012, p. 36.

1.1.2.2 Formulação

O processo de formulação de uma Política Pública tem início a partir da definição das prioridades delimitadas na agenda e se refere à adoção de qual decisão mais prática, menos onerosa e mais eficaz a se tomar diante das várias alternativas que são apresentadas.

Trata-se, portanto, do momento de escolha. Ou seja, identificar e delimitar as ações mais prioritárias da sociedade e encontrar meios de executá-las não somente com eficiência mas, também, com a utilização de menos recursos públicos.⁴³

Este poder de escolher qual caminho seguir e quais os meios mais adequados a serem utilizados na concretização dos anseios da sociedade, consubstancia, sem sombras de dúvidas, uma das, senão a maior, prerrogativa conferida ao Político que está no poder e que se traduz, segundo MAX WEBER, na seguinte colocação:

Todo homem que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje poder “pelo poder”, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere⁴⁴.

De acordo com Schattschneider, "a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder".⁴⁵

É de se observar, no entanto, que nesta fase de escolhas o administrador público deve se cercar de assessores técnicos aptos a opinar, orientar e fundamentar o projeto escolhido e justificar os recursos materiais, financeiros, humanos, dentre outros, que serão necessários para a execução.

O sucesso desta fase está intimamente relacionado ao estabelecimento de objetivos, sendo que, quanto mais concretos se demonstrarem estes objetivos, maior será a facilidade na verificação da eficácia da Política Pública e seus efetivos resultados junto à sociedade.

⁴³SARAIVA, Enrique. *Introdução à Teoria da política pública*. In. SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Org.) *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, V.1 p. 21-42.

⁴⁴ WEBER, Max. *Ciência e política duas vocações*. EDITORA CULTRIX p. 57.

⁴⁵ SCHATTSCHEIDER, E.E. apud SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2011. p. 37.

Para Secchi, “o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das Políticas Públicas”.⁴⁶

No entanto, este processo de delimitação de objetivos, assim como a previsão se de fato a política escolhida é a mais adequada para o caso concreto, encontra diversos obstáculos como a complexidade e instabilidade da sociedade; escassez de recursos para patrocínio de estudo mais aprofundado; informações desatualizadas, dentre outros. Mas, segundo Dias e Matos,

Um bom processo de elaboração de políticas públicas pode ser realizado com os seguintes passos: a conversão de estatísticas em informação relevante para o problema; análise das preferências dos atores; e ação baseada no conhecimento adquirido. A realização de um diagnóstico é uma condição inicial para a busca da solução para um determinado problema.⁴⁷

É nesta fase que se verifica a mobilização de diversos atores na formação de opinião e de apoio popular à Política Pública de modo que, segundo explica Marta Maria Assumpção Rodrigues, “nessa fase desenvolve-se apoio político à política em pauta de maneira que ela seja autorizada e legitimada”.⁴⁸

1.1.2.3 Tomada de Decisão

De todo o processo de formação de Políticas Públicas, a tomada de decisão é a fase que mais faz destacar o aspecto político. É diante de todas as alternativas apresentadas na fase anterior, que o administrador público deve se posicionar de modo a eleger a melhor opção para a efetiva implementação da ação governamental.

⁴⁶ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012, p. 37.

⁴⁷ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: ATLAS, 2012, p. 76.

⁴⁸ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010, p. 50-51.

Segundo Gianfranco Pasquino “apesar de tudo, com base numa seleção entre as alternativas politicamente aceitáveis e praticáveis, chega-se, finalmente, a uma decisão”.⁴⁹

O resultado desta decisão, seja ela proveniente de campanhas eleitorais, diálogos com a sociedade ou tratativas de gabinete, se exteriorizará através de edição de atos normativos, seja pelo Executivo ou Legislativo, ambos, no entanto, necessários para legitimar a ação.

De acordo com Secchi, as escolhas de alternativas para a resolução de um problema exposto pela sociedade podem ser estudadas através de etapas precisamente delimitadas, quais sejam⁵⁰:

- (a) Os tomadores de decisão/atores executores (*policymakers*) constataam o problema e buscam uma solução: A tomada de decisão para um fim específico com base no estudo e alternativas. Isto quer dizer que com base no problema já constatado lançam-se esforços para escolha da solução mais viável, seja em termos econômicos, de duração, sustentabilidade etc.
- (b) Os tomadores de decisão/atores executores (*policymakers*) vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas: o problema, os objetivos e os estudos para solução acontecem concomitantemente em um processo de comparações sucessivas que sucedem a etapas de ajustes constantes.
- (c) Os tomadores de decisão/atores executores (*policymakers*) já possuem a solução, porém, buscam por problemas: um problema existente na sociedade é destacado pelo ator de modo a impulsionar a opinião pública e a direcionar para a escolha de determinada ação/proposta que se transformará em uma política pública.

Em síntese, esta fase de tomada de decisão consiste no processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção.⁵¹

1.1.2.4 Da Implementação

⁴⁹ PASQUINO, Gianfranco. *Curso de ciência política*. 2. ed. rev. actual. Lisboa: Principia, 2010, p. 301-302.

⁵⁰ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012. p. 40-41

⁵¹ BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. *A ideia de ciclo na análise de políticas públicas*. In MATTOS, R.A., Baptista, T.W.F. (Org.) *Caminhos para a análise de saúde*, 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015, p. 237.

Esta fase consiste na transformação de uma Política Pública, até então reduzida a projetos e prospecções, em uma ação governamental capaz de transformar a vida da comunidade para a qual foi planejada.

A implementação de Políticas Públicas passou a ser estudada para o fim de traçar caminhos capazes de evitar falhas que fatalmente inviabilizariam a sua própria consecução pelo Poder Público.

Tratando deste aspecto em sua obra publicada em 1973, Pressman e Wildavsky debruçaram-se sobre a problemática que envolve a implementação de uma Política Pública na sociedade e demonstraram que esta “implementação não se traduz em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos.”⁵²

Hogwood e Gunn explicam que

o momento de implementação está diretamente relacionado à fase de formulação da política, onde há uma tendência de se constituir pactos políticos abrangentes, sem uma especificação da política a ser implementada, ou dos pré-requisitos que a sustentam. Os autores argumentam que se o resultado da negociação no momento de formulação de uma política é o desenho de uma política ruim, com um diagnóstico impreciso e inconsistente da realidade política e institucional, a chance de implementação dessa política é pequena. Portanto, se a política é “boa”, mas a perspectiva de execução é ruim, pela falta de capacidade técnica ou falta de recursos, também existirão problemas na implementação. Consideram, também, que uma política está sujeita a fatores externos diversos, que não estão necessariamente associados ao momento de formulação da política e que dificultam sua implementação. Por exemplo, o azar no momento de colocar em prática uma ação (fator má sorte).⁵³

Trata-se, pois, da fase em que o planejamento administrativo se mostra necessário principalmente para o fim de evitar atrasos em cronogramas e perdas de recursos públicos. É, portanto, “aquela fase em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas.”⁵⁴

⁵² SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012. p. 45

⁵³ HOGWOOD, B; GUNN *apud* BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. *A ideia de ciclo na análise de políticas públicas*. In MATTOS, R.A., Baptista, T.W.F. (Org.) *Caminhos para a análise de saúde*, 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 242-243

⁵⁴ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012. p. 46

Segundo Sabatier citado por Leonardo Secchi, destacam-se dois modelos de implementação de Política Pública, a saber:⁵⁵

- (a) Modelo *top-down* (de cima para baixo): Neste modelo há uma nítida dissociação entre as fases de tomada de decisão e a de implementação, em que ficam evidenciadas as limitações de ações dos atores que atuam em cada uma delas. Ou seja, na fase de tomada de decisão prevalecem as definições políticas e na fase da implementação, as ações administrativas. Há, uma supervalorização da fase em que atua o poder político em detrimento da fase em que atuam os agentes administrativos, de modo que estes últimos são tidos como mero executores e descobridores dos caminhos técnicos e funcionais para a efetivação de uma Política Pública.
- (b) Modelo *Botton-up* (de baixo para cima): Já neste modelo, aos atores que compõem a fase de implementação é oportunizada maior participação na identificação dos problemas e formulação de soluções. O papel dos tomadores de decisão consistirá na legitimação das técnicas empregadas.

1.1.2.5 Avaliação

As avaliações podem ocorrer antes da execução da Política Pública (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou após esta execução e servirão para aferir os resultados positivos ou negativos da implementação, bem como identificar as falhas de projeto e em quais fases, com quais atores, estas falhas ocorreram.

No processo de avaliação costuma-se empregar critérios norteadores para o julgamento de modo que este julgamento retrate o resultado real da Política Pública na sociedade. Segundo Leonardo Secchi, há vários critérios, dentre os quais se destacam⁵⁶:

- ✓ Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).
- ✓ Eficiência econômica: trata da relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade).
- ✓ Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- ✓ Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- ✓ Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma Política Pública.

⁵⁵ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012. p. 47

⁵⁶ *Ibidem*, p. 50.

No Brasil, as indicações formais estabelecidas na Constituição de 1988 que servem como fundamento para as ações governamentais demonstram, a toda evidência, a necessidade de se conhecer e promover este ciclo de formação de Políticas Públicas para que, ao mesmo tempo em que o Administrador Público está a cumprir as imposições constitucionais, está a descobrir, também, os meios mais vantajosos para a realização destas Políticas Públicas.

Valter Foleto Santin, neste sentido preleciona que:

para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. A Constituição Federal é a base da fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer princípios e programas normativos já fornece o caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado.⁵⁷

1.2 Modelo de Bem Estar Social na Constituição de 1988

O Estado Social, segundo Paulo Bonavides, tem o seu surgimento explicado em razão da intervenção ideológica do socialismo⁵⁸. No entanto, Estado Social e Estado socialista possuem concepções diferentes e vários aspectos opostos.

O Estado socialista tem por objetivo exterminar a propriedade privada e dominar os meios de produção.

Os defensores do socialismo pregam que para a obtenção de uma sociedade sem classes, rebeliões deveriam ser promovidas com intuito de elevar a classe trabalhadora ao poder.

Já o Estado Social foi resultado de mudanças estruturais do Estado Liberal que tiveram sua base fixada não no Estado proletariado e socialista mas, sim, em princípios capitalistas, contudo, em um diferenciado modelo de capitalismo.

⁵⁷ SANTIN, Valter Foleto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: RT, 2004, p. 35.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6ed São Paulo: Malheiros.2004 p.

Isto porque, o capitalismo clássico direcionava o consumo para o fim de acumulação de capital, ainda que para isso a classe trabalhadora devesse sofrer sacrifícios, já que quanto mais trabalhavam, menos recebiam.

No entanto, essa nova e diferenciada visão do capitalismo que se denominou neocapitalismo, teve como fundamento o entendimento Keynesiano, segundo o qual, a elevação da produção não implicaria necessariamente na redução do consumo das massas. Pelo contrário, quanto maiores fossem os meios de proporcionar às massas modos de participação no mercado de consumo, maiores seriam os lucros.

Isto significou dizer que quanto mais pessoas empregadas e bem assistidas pelo Estado, maior seria o consumo e melhor sustentabilidade teria o capitalismo.⁵⁹

Traçando um panorama de diferenciação entre Estado Social e Estado Socialista, Maunz citado por Manuel García-Pelayo explica que:

O Estado Social não sanciona de nenhuma maneira as relações sociais existentes, mas também não as reprova fundamentalmente. Ele parte do pressuposto de que são capazes e necessitadas de melhoras. Portanto, o Estado Social não é socialista, ainda que dentro dos seus marcos se possam desenvolver políticas cuja acumulação e interação terminem por conduzir a um socialismo democrático.⁶⁰

Os primeiros estudos sobre Estado Social se remontam ao século XIX quando em 1850 Lorenz Von Stein passou a suscitar em suas obras a ideia de que as transformações sofridas pela sociedade redundaram no afastamento das reformas e revoluções políticas fazendo surgir novos pensamentos baseados em outras reformas e revoluções desencadeadas pela busca da efetivação dos direitos sociais.⁶¹

No entanto, Manuel Garcia-Pelayo ensina que:

a formulação da ideia de Estado Social, ou, mais concretamente, a ideia de Estado Social de Direito, se deve a Hermann Heller, que unia à sua militância sócio democrata o fato de ser um dos mais destacados tratadistas de Teoria Política e da Teoria do Estado entre os anos 20 e 30 (...) apenas o Estado Social de Direito pode constituir uma alternativa válida frente à

⁵⁹ GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 53.

⁶⁰ T. H. Maunz *apud* GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 53.

⁶¹ *Ibidem*, p. 2.

anarquia econômica e à ditadura fascista. Por isso, só ele pode ser a via política para salvar os valores da civilização⁶².

Seus valores podem ser considerados muito mais efetivos que os valores que nortearam o Estado democrático-liberal, uma vez que tem como fundamento o fato de que o indivíduo e a sociedade não podem ser considerados como contraditórios e isolados mas, sim, como detentores de uma relação de reciprocidade, segundo a qual um não existe sem o outro.

Logo, a liberdade somente se sobressairá se acompanhada de garantias mínimas que possibilitem a sua real efetividade.⁶³

A primeira constituição que trouxe a ideia de Estado Social e o Estado Democrático Social de Direito foi a Constituição da República Federal Alemã de 1949, cujo art. 20 definiu esta República como sendo um Estado federal, democrático e social e em seu art. 28 como um Estado Democrático e Social de Direito.

Esta constituição fez parte de um contexto histórico no qual a Alemanha iniciava um novo período marcado por grandes reformas estruturais e, não obstante coincidir com o pós-guerra, a recém estabilidade do País proporcionou a normatização e implantação de diversos direitos sociais.

Estes direitos, segundo sintetiza Marco Aurélio Peri Guedes, são:

supressão de diferenças em virtude de condição social ou de nascimento (artigo 109) e liberdade de locomoção (artigo 111). (...) Em seguida a estes Direitos de Liberdade são enunciados os Direitos Sociais, que notabilizariam a República e a sua 10 existência. Os Direitos Sociais mais importantes protegidos pela Constituição são: proteção da família e da maternidade (artigo 119), igualdade jurídica entre filhos legítimos e ilegítimos (artigo 121), proteção da juventude (artigo 122), prestação de serviços à comunidade (artigos 132 e 133), estímulo às Ciências e Artes pelo Estado (artigo 142), gratuidade de ensino e escolas populares (artigo 143 e 144), desenvolvimento econômico baseado na justiça social (artigo 151), reforma agrária (artigo 155), socialização de propriedade privada (artigo 156), proteção ao trabalho (artigo 157), liberdade sindical (artigo 159), sistema de segurança social (artigo 161) e socialização das riquezas naturais e meios de produção em nome da coletividade (artigo 7, inciso 13).⁶⁴

O texto da Lei Maior Alemã, segundo Paulo Bonavides:

⁶² *Ibidem*, p. 5.

⁶³ GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 14.

⁶⁴ PERI GUEDES, Marco Aurélio. *Estado e Ordem Econômica e Social – A experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934*, Rio de Janeiro, Renovar, 1998.

positivara, juridicamente, o princípio de um novo regime repassando da união conciliatória da liberdade como isonomia democrática, debaixo de um ideia nova que vinha restaurar a noção de Estado, tão lacerada pelos excessos autoritários das décadas de 20 e 30. Tais excessos, perpetrados por ideologias que confiscaram as liberdades do cidadão, convulsionaram o meio social e político e propiciaram o advento das ditaduras⁶⁵.

Sobre o surgimento do Estado Social, Paulo Bonavides ensina que ele “nasceu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade, é a criação mais sugestiva do século constitucional. O princípio governativo mais rico em gestação no universo político do Ocidente”.⁶⁶

O Estado Social surgiu em razão das consequências oriundas da Revolução Industrial no século XIX, notadamente, a acumulação desproporcional de capital.

Tratou-se, pois, de um conjunto de fatores interligados entre si e consubstanciados na tensão gerada pelo enriquecimento desmedido da classe burguesa, contrapondo-se à miserabilidade da classe de proletariados incitados, ainda, pela ociosidade do Estado e pelas ideias socialistas de Karl Marx.

Neste período o proletariado se via diante de uma crescente opressão resultado do acúmulo de riquezas, causa da elevação da desigualdade comparável àquela vivenciada no campo e que começava a se espalhar pelos centros urbanos em recente processo de industrialização. Estes vieram a desaguar no aumento da tensão entre as classes que já se demonstravam perfeitamente destacadas entre poucos ricos e muitos miseráveis.⁶⁷

Neste cenário, os movimentos sociais, desvelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade de justiça social.⁶⁸

Com isso, o adjetivo social surgiu para expressar “correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social.”⁶⁹

Para Rafael Lazzarotto Simioni, Social pode ser assim definido:

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 37-38.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁶⁷ SILVA FILHO, Edson Vieira da. *Os direitos fundamentais a partir de uma perspectiva pós-moderna e neo-constitucionalista*. Rev. Fac. Sul de Minas, Pouso Alegre, 26:99-115, jan/jun. 2008, p. 103.

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 115.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 119.

Quando se pensa ontologicamente em um conceito de sociedade logo vem à mente a ideia de pessoas. Então a sociedade é descrita como o conjunto de pessoas: a sociedade é a soma de pessoas em um determinado território, ou a soma de pessoas sob uma cultura comum, sob um Estado comum (para se falar da sociedade brasileira), sob uma ordem normativa comum... Enfim, trata-se de um conceito que tem na sua base de auto-referência a velha distinção hierárquica todo/ partes, na qual a sociedade é o todo e as pessoas as partes.⁷⁰

Logo, Estado Social, segundo preleciona Manuel Garcia-Pelayo, define-se como:

Um sistema democraticamente organizado, ou seja, como um sistema onde a sociedade não só participa passivamente como receptora de bens e serviços. Trata-se de um sistema em que, através de suas organizações, a sociedade é parte ativa na formulação da vontade geral do Estado, bem como na construção das políticas distributivas e de outras prestações estatais. Dito de outro modo, qualquer que seja o conteúdo social, sua atualização precisa vincular-se a um processo democrático, mais complexo, certamente, do que o da simples democracia política, uma vez que ele deve estender-se a outras dimensões.⁷¹

Paulo Bonavides, por sua vez, ao definir Estado Social evidencia a sua atuação nos diversos setores sociedade:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social⁷².

Com base nestes preceitos acerca de Estado Social, é de se questionar se no Brasil, em algum momento de sua história tardia de formação, existiu

⁷⁰ SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *A sublimação jurídica da função social da propriedade*. Lua Nova, São Paulo, 66:109-137, 2006.

⁷¹ GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 35.

⁷² BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo. Editora Malheiros. 8ª Ed. 2007. p. 186.

efetivamente um modelo de Estado Social, tendo em vista a vastidão dos problemas sociais existentes e a forma pela qual o Estado brasileiro lida com eles.

Certo é que ao se lançar a assertiva de que existiu um modelo de Estado Social no Brasil a partir da Revolução de 1930, seria forçoso concluir que este modelo somente existiu na teoria, inexistindo, pois, na prática.

Outrossim, não são poucos que afirmam que a Constituição da República de 1988 é o retrato de um Estado que se preocupa com os direitos sociais de seu povo, já que de uma breve leitura do art. 5º, verifica-se a toda e evidência o tratamento diferencial e especial atribuído aos direitos fundamentais, que segundo Konrad Hesse:

influem em todo o Direito – inclusive o Direito Administrativo e o Direito Processual – não só quando tem por objeto as relações jurídicas dos cidadãos com os poderes públicos, mas também quando regulam as relações jurídicas entre os particulares. Em tal medida servem de pauta tanto para o legislador como para as demais instâncias que aplicam o Direito, as quais, ao estabelecer, interpretar e pôr em prática normas jurídicas, deverão ter em conta o efeito dos direitos fundamentais.⁷³

O rol de direitos ali consignados, que ao todo encerram 77 incisos e dois parágrafos, deixa patente a intenção do legislador constituinte de atribuir a estes direitos a condição de extensão da identidade do cidadão e da extensão da própria Constituição ao ponto de qualificá-los como imutáveis e considerá-los cláusulas pétreas.

Não obstante o fato de que com a Constituição de 1988 os direitos fundamentais sociais, pela primeira vez na história da legislação brasileira, tiveram tamanha relevância e força normativa, certo é que existe uma gigantesca distância entre as imposições normativas e a práxis de efetiva promoção destes direitos pelo Estado, principalmente em razão da escassez de recursos públicos e, também, da sua má gerência.

Preleciona Ingo Wolfgang Sarlet que:

o nível de efetividade (eficácia social) dos direitos fundamentais em geral não depende por si só nem do seu reconhecimento pelo direito constitucional positivo nem do nível de eficácia jurídica, mas do progresso e

⁷³ HESSE, Konrad. Significado dos Direitos Fundamentais. In: *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. Trad. Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009.

estabilidade econômica, justa distribuição dos recursos, entre outros fatores.⁷⁴

Para Gilberto Bercovici, “embora a Constituição pretenda ter um papel de consagrar as bases de um projeto nacional, de um plano de transformações, de implementadora de Políticas Públicas e de estruturadora de Estado, isso não passou da pretensão”.⁷⁵

Neste mesmo sentido Celso Bandeira de Melo explica que “a Constituição brasileira de 1988 representa perfeitamente este ideário, que, todavia, entre nós, jamais passou do papel para a realidade”.⁷⁶

Outrossim, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 não adotou um modelo liberal o que pode ser facilmente constatado da leitura do art. 193 que dispõe que “a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem estar-social e a justiça social”.

Disso decorre que a Constituição de 1988 não delegou ao mercado a consecução dos direitos e garantias da população. Ela própria trouxe a normatividade e atribuiu ao Estado a tarefa de efetivação.

Nesta linha de raciocínio é de se questionar, portanto, de qual modelo a Constituição de 1988 se reveste?

Fato é que os vários aspectos normativos da Constituição de 1988 levam à conclusão de que ela se espelha no modelo de Estado Social, porém, conforme explicitado, está anos-luz de alcançar os objetivos deste modelo de Estado.

O que se percebe é que a efetivação dos direitos sociais, apesar da imposição normativa constitucional, ocorre de forma lenta em razão de uma notória ingovernabilidade destes direitos pelo Estado.

Para Gilberto Bercovici “no Brasil pós-1988 há, portanto, um deslocamento entre o Estado, desestruturado, privatizado, patrimonialista e ainda autoritário, e a constituição, meramente normativa, sem meios efetivos de ser concretizada”.⁷⁷

⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *Regime jurídico dos direitos fundamentais sociais na Constituição (parte I)*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-05/direitos-fundamentais-regime-direitos-fundamentais-sociais-constituicao-parte>>. Acesso em: abr. de 2017.

⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: O silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (orgs.) *Vinte anos da constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.

⁷⁶ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. Editora Malheiros. 26ª Ed. 2008, p. 1056.

É de se considerar, ainda, que a ruptura com o modelo liberal e o surgimento do Estado Social, em termos históricos, são acontecimentos recentes de modo que para um País como o Brasil, com evidente desenvolvimento tardio em relação aos demais países da Europa, por exemplo, a instituição do modelo social é, sem sombra de dúvidas, tortuosa e lenta.

Nos ensinamentos de Paulo Bonavides a “(...) implantação entre nós de um Estado social é muito mais dificultosa que na Europa, onde desde muito floresce ele em várias repúblicas constitucionais do continente”. E acrescenta:

O Estado social, nós o vislumbramos há cinco décadas, e o temos ainda por chave da crise institucional deste País. Mas ele só funcionará se o perfilharmos nas instituições políticas ao lado da democracia participativa, da qual, é de necessidade, na teoria, o preâmbulo, e na práxis, o órgão de execução.⁷⁸

Pode-se afirmar, portanto, que vivemos em um Estado Social não efetivo.

No entanto, a falta de efetividade dos direitos e garantias preconizados pela Constituição de 1988 leva à crescente indignação da sociedade brasileira que, apesar da excessiva carga tributária, se vê cada dia mais órfã de um Estado garantidor de seus direitos.

Pierre Salama citado por Eros Roberto Grau retrata perfeitamente esta indignação por entender:

inaceitável viver em uma sociedade que se fratura cada vez mais; é inaceitável viver nessas condições de desigualdade na distribuição de renda (desigualdade que se amplia cada vez mais); é extremamente inaceitável viver em um País onde são tão profundas as diferenças sociais entre pobres e ricos e, sobretudo, também onde essas desigualdades são tão acentuadas entre os próprios pobres.⁷⁹

E, na conclusão de Pablo Bonilla Chaves:

o Estado deve garantir a efetividade de diversas sortes de direitos à população. A Carta Magna de 1988, ao arrolar os objetivos da República, vai, justamente, nessa direção. Também é sabido, porém, que a eficácia

⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: O silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (orgs.) *Vinte anos da constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo. Editora Malheiros. 8ª Ed. 2007, p. 10.

⁷⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 15.ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros. 2012, p. 48-49.

dos referidos direitos e o atingimento dos objetivos traçados pela Constituição são situações que encontram os mais diversos reptos para a sua realização. Um desses desafios - primordial para o presente estudo - é o do custo dos direitos, figura que, embora não jurídica, exerce considerável influência sobre a construção da eficácia jurídica das normas em questão.⁸⁰

Infere-se, pois, que o grande desafio do Poder Público é saber administrar a escassez de recursos de modo a otimizar e priorizar o orçamento direcionando-o, primeiramente, à efetivação de Políticas Públicas para consecução dos direitos sociais fundamentais impostos pela Constituição da República e, no segundo momento, na medida do possível, e com os recursos remanescentes, colocar em prática as promessas aviadas nos bastidores das campanhas eleitorais.

Ou seja, o Estado tem o dever constitucional de implementar os direitos sociais fundamentais através de Políticas Públicas para esta finalidade em prejuízo das demais Políticas Públicas não consideradas fundamentais.

A solução para este problema está longe de ser alcançada e o grande passo a ser dado consiste na mudança do Estado a partir do seu interior através de “instituições jurídicas reconhecidas, ainda que limitadas, capazes de expressar as consequências, isto é, nós mesmos, os sujeitos cidadãos.”⁸¹

1.3 Princípios Orçamentários

A ideia de orçamento remonta-se ao século XIII na Inglaterra, precisamente, ao dia 15 de junho de 1215 quando, em razão da tensão provocada pelos Barões Feudais que reivindicavam restrições ao poder de tributar de que detinha o rei, houve a assinatura, pelo Rei João Sem Terra, da *Charta Boronorum* (Magna Carta).

No art. 12 desta Magna Carta restou consignado que a partir de então a criação de tributos e auxílios naquele Reino seria necessariamente de competência do Conselho Comum.

⁸⁰ CHAVES, Pablo Bonilla. *O novo direito ao desenvolvimento e a reserva do possível*. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, 26: 181-202, jan./jun. 2008, p. 196

⁸¹ FIGUEIREIDO, Eduardo Henrique Lopes. *Entre política e normatividade: Constitucionalismo, direitos fundamentais e democracia na era das consequências*. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/53-223-2-PB.pdf>. Acesso em: abr. de 2017.

Verifica-se, pois, que apesar de não se referir diretamente a despesas públicas, certo é que impôs limitações à atuação do rei de modo que a decisão de questões afetas à criação de tributos estaria a cargo de deliberação de um Parlamento.

No entanto, como era de se esperar, a instituição de um parlamento para decidir sobre tributação e impor restrição às ações do Rei, não foi aceita com bons olhos pelo monarca gerando vários conflitos que acabaram por desaguar na sua derrota.

O Parlamento, por sua vez, foi além e não só passou a decidir acerca da instituição de tributos e auxílios mas, também, qual a razão de sua criação e qual seria a sua destinação. E, com isso, tributos e auxílios somente se justificariam se existissem comprovadamente despesas que eles deveriam financiar.

Percebe-se, pois, que autorizar a instituição de tributos não mais se mostrava suficiente e que a aplicação dos recursos públicos deveria, também, ser controlada.

Com a assinatura da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) em 1.689, maiores limitações foram impostas ao Rei, sendo que a partir de então nenhum homem seria obrigado a pagar impostos, fazer doação, empréstimos ou caridade sem que antes houvesse, anualmente, autorização mediante Lei editada pelo Parlamento.

Com o fim do absolutismo e início do Estado Liberal, verificou-se a necessidade do Estado impor uma melhor organização, sobretudo, nas finanças públicas.

A evolução histórica, portanto, demonstra a toda evidência que as alterações na forma de utilização dos recursos públicos faziam-se necessárias até mesmo para possibilitar garantias aos administrados de que mudanças bruscas e repentinas pudessem colocar em risco suas finanças. Eis, pois, a justificativa da criação dos orçamentos.

Aliomar Baleeiro ao tratar da origem e evolução do orçamento explica que:

Durante os dois primeiros séculos desde a revolução britânica de 1.688, o orçamento, como instrumento público, foi escudo para a defesa dos contribuintes contra os governos. Era, sobretudo, um dique para conter as despesas, e conseqüentemente, deter o apelo à tributação.[...] o orçamento, por essas razões, floresceu em sua primeira fase, como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências peculiares dos

governantes dissociados dos interesses gerais das massas. Estabelecido para cada ano, forçava o rei à convocação periódica e regular dos representantes em Parlamento⁸².

A princípio, conforme se pode depreender, o orçamento tinha como função clássica servir como instrumento de efetivo controle político das ações do Estado mediante prévia autorização legislativa para a realização de despesas. Tratava-se, tão somente de uma peça política, contábil e financeira sem, contudo, traçar finalidades e objetivos para a ação estatal.⁸³

Com o passar dos anos, várias foram as alterações promovidas na composição destas peças orçamentárias, divorciando-se da ideia vigente no Estado Liberal, de orçamento controlador. Passou a aproximar-se, cada vez mais, da ideia de planejamento como forma de traçar claramente os objetivos para as ações do Estado.⁸⁴

O orçamento tornou-se não só um limitador do Poder Estatal, não só um controlador de receitas e despesas, mas também, o instrumento essencial para a promoção de ações pelo Estado expressamente disposto na Constituição. Tornou-se, pois, “instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública”.⁸⁵

No Brasil, não obstante a Constituição de 1.824 prever a necessidade de instituição de orçamento público através da atuação tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, certo é que foi somente a partir da Constituição de 1.937 que houve uma mudança na concepção orçamentária brasileira.

Esta alteração se deu em razão de influências de uma nova ordem econômica constitucional ocorrida no domínio econômico mundial e ocasionada pela queda da bolsa de Nova York em 1929.

E, não obstante as significativas alterações na concepção do orçamento no Brasil, foi a partir da Constituição da República de 1988 que ocorreram importantes aperfeiçoamentos no sistema orçamentário brasileiro.

⁸² BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 395

⁸³ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 2.

⁸⁴ BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Direito econômico, planejamento e orçamento público*. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1294>>. Acesso em: abr. de 2017.

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 39.

Estes aperfeiçoamentos possibilitaram, pelo menos em tese, um melhor direcionamento dos recursos e controle dos gastos pelo Poder Público através de um planejamento eficiente para as ações estatais.

Dentre os mecanismos inovadores trazidos pela Constituição Cidadã, destacam-se a instituição do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como as emendas parlamentares e o controle das contas públicas.

Neste sentido Bercovicie e Massonetto ensinam que estes instrumentos foram instituídos como forma de ampliação da participação do Poder Legislativo na consecução do orçamento público e, também, como forma de impor transparência ao processo, senão vejamos:

Com o objetivo de ampliar a participação do Poder Legislativo na elaboração, aprovação e execução do orçamento e de aumentar a transparência dos gastos públicos, a Constituição de 1988 consagra a unificação orçamentária. No artigo 165 prevêm-se três leis orçamentárias distintas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual (o Orçamento Geral da União, que engloba o Orçamento Fiscal, o Orçamento Monetário, o Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento da Previdência Social)⁸⁶.

Estas alterações na concepção do orçamento público brasileiro coincidem com a ampliação do papel do Estado também provida pela Constituição de 1988 e que desaguou em um maior intervencionismo do Estado no domínio econômico e social.

Neste cenário, é forçoso reconhecer que estas mudanças se mostraram incapazes de direcionar o Estado brasileiro para um Estado mais eficiente e menos inflado e custoso.

As antigas ideias de técnicas orçamentárias deram lugar à utilização do orçamento público como meio de equilíbrio dos grandes problemas econômicos e sociais, sobretudo no combate ao desemprego e inflação, bem como na promoção de investimentos.⁸⁷

⁸⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição e a agonia da Constituição econômica*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <URI:http://hdl.handle.net/10316.2/24845>. Acesso em: abr. de 2017.

⁸⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 398.

Destarte, a realização do orçamento não implica na observância tão somente dos aspectos legais e constitucionais. Em razão do caráter decisório e de certa forma discricionário na alocação de recursos públicos, impõe-se necessário, também, a observância dos aspectos morais.

Neste contexto, como forma de guiar e moralizar o processo de criação do orçamento, surgem os princípios constitucionais orçamentários, os quais, no ordenamento brasileiro, estão previstos na Constituição da República e na Lei Federal n. 4.320/1964.⁸⁸

Luiz Roberto Barroso e Ana Paula Barcelos ensinam que os Princípios:

são normas que identificam valores a serem preservados ou fins a serem alcançados. Trazem em si normalmente, um conteúdo axiológico ou uma decisão política. Isonomia, moralidade, eficiência são valores. Justiça social, desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais são fins públicos.[...]Os princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, e indicam uma determinada direção a seguir⁸⁹.

Desta forma, os Princípios Constitucionais Orçamentários tendem a proporcionar um aperfeiçoamento nas técnicas de elaboração de modo que o resultado seja justo e ético e conforme preleciona Ricardo L. Torres: “Não basta que o orçamento seja juridicamente correto, elaborado de acordo com as regras constitucionais, é necessário que seja eticamente justo”.⁹⁰

Estes princípios têm por “escopo informar, orientar e mostrar o modo como os orçamentos públicos devem ser elaborados, aprovados e executados”.⁹¹

A lista destes princípios constitucionais orçamentário é ampla e varia de autor para autor. Há, no entanto, um consenso dos principais princípios que devem

⁸⁸ BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. p. 2.745. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: abr. de 2017.

⁸⁹ BARROSO, Luiz Roberto; BARCELOS, Ana Paula. *O começo da história. A nova interpretação Constitucional e o papel dos Princípios no Direito Brasileiro*. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: <<http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41034300/HERMENEUTICA.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1495824112&Signature=CV29aaoncYZ4Qzsu2vGPFVWF65E%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DHERMENEUTICA.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

⁹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 10 ed. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003, p. 42.

⁹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Finanças públicas e orçamento*. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, 211: 281-299 jan/mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47144/45720>>. Acesso em: abr. de 2017.

ser obedecidos para a finalidade de se obter uma peça orçamentária elaborada dentro dos preceitos morais e legais.

Neste contexto, evidenciam o Princípio da Anualidade ou Periodicidade; Princípio da Unidade; Princípio da Universalidade; da Exclusividade; Princípio da Especificação; Princípio do Orçamento Bruto e Princípios da não afetação.

Há, no entanto, autores que trazem outros princípios orçamentários, como por exemplo, o princípio da legalidade, da especificação etc.

Porém, o rol acima especificado é de todo suficiente a demonstrar os principais princípios que embasam a formulação do orçamento público.

1.3.1 Princípio Constitucional da Anuidade ou Periodicidade

O Princípio constitucional da Anualidade, também conhecido como antonomásia ou Princípio da Lei Ânua ou, ainda, Princípio da Periodicidade, surgiu na Inglaterra com o já explicitado expediente que obrigava o Rei a convocar o Parlamento pelo menos uma vez por ano.

No Brasil, este princípio vem estampado no art. 34, da Lei 4.320/64⁹² e no art. 165, inciso III da Constituição da República.⁹³

De acordo com este princípio, as receitas e despesas constantes do orçamento público deverão referir-se sempre a um período limitado de tempo.

Oportuno registrar que, não obstante o disposto no supracitado art. 34 da lei nº 4.320/64, de que este período limitado, ou seja, o exercício financeiro, inicia-se em 1º de janeiro e finaliza-se em 31 de dezembro e coincide com o calendário civil, certo é que a Constituição de 1988 conferiu à lei complementar a regulamentação do exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.⁹⁴

Logo, no que toca a esta limitação é forçoso reconhecer que prevalece o disposto no texto constitucional.

⁹² Art. 34 O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. BRASIL, 1964.

⁹³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III - os orçamentos anuais. BRASIL, 1964.

⁹⁴ Art. 165, §9º Cabe à lei complementar: I - 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. BRASIL, 1964.

Estes princípios constitucionais orçamentários relacionam-se, pois, à necessária programação do orçamento pelo Poder Público para o fim de se obter um planejamento de metas e programas e proporcionar uma otimização na organização das finanças públicas que possibilite uma melhor e maior prestação de serviços públicos à população.

A importância da observância deste Princípio consiste no fato de que, diante da limitação de recursos públicos, o planejamento prévio das ações governamentais permite vislumbrar os melhores planos a serem adotados.

Segundo ensina José Afonso Silva:

O princípio da anualidade sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, mas sim por meio do orçamento anual.⁹⁵

O maior significado deste princípio consiste na sua lógica econômica, uma vez que planejamentos e previsões por períodos superiores a um ano seriam de difícil formulação e possibilitariam, sem sombra de dúvidas, erros de programação face à dinâmica do mercado, à situação política do país e, também, as necessidades da sociedade que variam ao longo do tempo.

1.3.2 Princípio da Unidade

Este Princípio tem como fundamento a ideia de que o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir um único orçamento (previsão de receitas e autorização de despesas) para um exercício financeiro.

Segundo preceitua Sanches, trata-se de:

Princípio orçamentário clássico, segundo o qual o orçamento de cada pessoa jurídica de direito público, de cada esfera de governo (União, Estados ou Municípios), deve ser elaborado com base numa mesma política orçamentária, estruturado de modo uniforme e contido num só documento, condenáveis todas as formas de orçamentos paralelos⁹⁶.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 5ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989, p. 618.

⁹⁶ SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. atual. eampl. Brasília: OMS, 2004. P. 367

O objetivo de se impor uma unicidade à peça orçamentária é justamente para se evitar a concorrência simultânea de vários orçamentos, o que poderia inviabilizar a consecução das ações governamentais.

A Constituição de 1946 foi a pioneira, no Brasil, em tratar deste princípio ao estabelecer no art. 73 que “O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”.⁹⁷

A lei nº 4.320/1964 manteve este princípio no ordenamento brasileiro ao determinar em seu art. 2º que a lei do orçamento deverá obedecer, entre outros, o princípio da unidade.⁹⁸

Certo é, outrossim, que conforme explicitado alhures, a Constituição da República prevê a necessidade de três leis orçamentárias, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com isto é de se questionar se este princípio da unidade, após o advento da Constituição da República, perdera o sentido ou se ainda se faz presente no ordenamento pátrio.

No entanto, verifica-se que este princípio prevalece mesmo após a Constituição da República de 1988, uma vez que permanece a obrigatoriedade de todas as receitas e despesas estarem previstas em um orçamento único.

Logo, para fins de cumprimento do Princípio da Unidade, é de se levar em consideração que é a Lei Orçamentária Anual o instrumento que abarca todas as contas em uma única lei.

É de se observar, outrossim, que no Brasil várias são as tentativas de burlar este princípio, fato que José Afonso da Silva expõe com maestria que lhe é peculiar ao ponderar que:

o princípio da unidade orçamentária sempre esteve sujeito a constantes violações, através da prática dos orçamentos paralelos e extraordinários ou de caixas ou fundos especiais para o financiamento específico de determinados gastos públicos⁹⁹.

⁹⁷ BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ. 19 set. de 1946, p. 1.

⁹⁸ 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. BRASIL, 1964.

⁹⁹ SILVA, José Afonso. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 21.

Isto porque não é difícil verificar na prática orçamentária brasileira o encaminhamento de projetos de lei isolados, com objetivo de modificar o texto normativo orçamentário já aprovado e adequar ao orçamento ações ou políticas públicas não planejadas anteriormente.

1.3.3 Princípio da Universalidade

O Princípio da Universalidade remonta-se ao século XIX na França e seu surgimento justificou-se pela tentativa de promover controle parlamentar às atividades financeiras do governo.

Jêze Gaston citado por Sebastião de Sant'anna e Silva ensina que:

Estas duas regras, regra do orçamento bruto e regra da universalidade, são consideradas, a justo título, como a condição essencial do controle financeiro pelas Assembléias. No momento em que o Parlamento é chamado a votar o imposto e a fixar as despesas que são o seu fundamento e a sua medida, é necessário que o orçamento, lhe apresente a lista de todas as despesas e de, todas as receitas. Não há razão alguma para subtrair uma despesa qualquer do controle do Parlamento. Se existisse uma única despesa cuja, legitimidade ele não houvesse discutido, o voto do imposto não seria dado com pleno conhecimento de causa¹⁰⁰.

No ordenamento brasileiro está previsto no art. 2º, 3º¹⁰¹, 4º¹⁰², 6º¹⁰³ da Lei nº 4.320/64 e §5º, do art. 165 da Constituição da República¹⁰⁴ e traduz-se na

¹⁰⁰ GASTON, Jêze *apud* SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os princípios orçamentários*. Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações. Rio de Janeiro. 1962, p. 13-14.

¹⁰¹ Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. BRASIL, 1964.

¹⁰² Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º. BRASIL, 1964.

¹⁰³ Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. BRASIL, 1964.

¹⁰⁴ §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. BRASIL, 1964.

obrigatoriedade de todas as receitas e despesas estarem previstas na lei orçamentária.¹⁰⁵

Trata-se de um princípio essencial à promoção da eficiência na administração orçamentária e que manteve no Brasil a mesma essência francesa consubstanciada na necessidade de um efetivo controle político das atividades financeiras do Estado¹⁰⁶, além de ser considerado por muitos autores como sendo instrumento para o alcance de uma política fiscal adequada.

Através da observância deste Princípio, ao Poder Legislativo é oportunizado conhecer todas as receitas e despesas do governo, bem como autorizar ou não a arrecadação e/ou a realização.

Além disso, a observância a este Princípio obstará qualquer ação governamental que implique em operação de receita ou despesa sem que haja prévia autorização legislativa.

Finalmente, este Princípio possibilita ao Poder Legislativo uma visão geral do orçamento com todas as despesas projetadas impedindo que haja autorização para a instituição ou majoração de impostos desnecessariamente.

1.3.4 Princípio da Exclusividade

O Princípio da Exclusividade, também conhecido como Princípio da Pureza, é compreendido por muitos autores como resultado do Princípio da Universalidade Orçamentária.

Este princípio surgiu com intuito de impedir tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo de se valerem da celeridade do procedimento de votação da lei orçamentária para no projeto de lei incluir outras matérias sem pertinência com o tema.

Elber Zoehler Santa Helena ao tratar sobre o tema aduz que:

¹⁰⁵ SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004, p. 372.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 146.

A necessidade da pureza material das normas não é privativa da lei de meios, mas personifica o ideal da norma no ordenamento jurídico como um todo, deve ser geral e abstrata, destinada a regular situações hipotéticas. Portanto, cada lei deve tratar o assunto que lhe é peculiar.¹⁰⁷

Em razão disso, ou seja, de proibir as caudas orçamentárias, é que o projeto de lei de matéria orçamentária somente poderá tratar de assuntos de índole financeira excluindo, desta forma, qualquer assunto que não esteja diretamente relacionado à estimativa de receita e à fixação de despesas para o exercício seguinte.

Sobreditas caudas orçamentárias eram muito comuns na Primeira República quando, no processo legislativo de votação de orçamento, por ser revestido de maior rapidez, inseriam-se matérias de diversas naturezas como registro de hipoteca no Brasil e alteração no processo de desquite o que foi denominado por Eptácio Pessoa, no ano de 1922, como verdadeira calamidade nacional.¹⁰⁸

Preleciona Sebastião de Sant'anna e Silva que:

A regra da exclusividade tem uma grande significação no direito orçamentário brasileiro e sua história entre nós está intimamente ligada às famosas caudas orçamentárias da Primeira República. Dando lugar aos orçamentos "rabilongos", na pitoresca definição de Ruy Barbosa; decorriam essas caudas da inserção, na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo da ação de desquite. Uma vasta e desconexa legislação, votada à sombra do orçamento, obrigou mesmo o govêrno a publicar uma Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter permanente¹⁰⁹.

¹⁰⁷ SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou da exclusividade orçamentária*. Brasília. a. 40 n. 159 jul/set 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/873/R159-04.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

¹⁰⁸ ARAÚJO CASTRO citado por Elber Zoehler Santa Helena relata o desabafo do Presidente Eptácio Pessoa, em 10 de março de 1922 que a respeito das destas caudas orçamentárias desabafou: "Eu sou francamente pelo veto parcial. Julgo-o não só da mais alta e urgente conveniencia publica como perfeitamente admissível no regimen da nossa Constituição. É o único meio de responder a essa fraude contumaz com que todos os annos, desde que se proclamou a Republica, e á semelhança do que se fez outr'ora na Inglaterra contra a Camara dos Lords e nos Estados Unidos contra o Presidente, procuramos nas caudas orçamentarias impôr ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quaes em projectos de outra natureza se revoltaria o seu zelo pelos princípios constitucionaes ou pelos interesses da Nação". CASTRO, Araújo *apud* SANTA HELENA, Eber Zoehler. *Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou da exclusividade orçamentária*. Brasília. a. 40 n. 159 jul/set 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/873/R159-04.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

¹⁰⁹ SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os princípios orçamentários*. Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações. Rio de Janeiro. 1962, p. 32.

Para estas regras de exclusividade, no entanto, é de se observar que a Constituição da República prevê como exceção no §8º, do art. 165¹¹⁰, a autorização de abertura de crédito suplementares, as operações de crédito como antecipação de receita e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

1.3.5 Princípio da Especificação

Pelo Princípio da Especificação ou Discriminação, entende-se que o orçamento público deve conter todas as despesas e receitas detalhadamente discriminadas sendo vedado discorrer sobre esta matéria em blocos.

O detalhamento deve ser realizado item a item, representando maior controle das ações do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. No ordenamento brasileiro está previsto no art. 5º¹¹¹ e 15¹¹² da Lei nº 4.320/64.

Outrossim, muitos autores entendem que este princípio reveste-se de natureza fundamentalmente política, uma vez que amplia o poder de apreciação e atuação do Legislativo em questões orçamentárias e demonstra, de certa forma, a supremacia deste sobre o Poder Executivo.

Contudo, nesta linha de raciocínio, não se pode olvidar que se trata de um importante controle de abusos e um instrumento para melhor aplicação dos recursos públicos.

Essas especificações das despesas e, conseqüentemente, sua votação pelo Legislativo acabam por impor limites ao Poder Executivo, os quais, segundo Jèze Gaston, citado por Sebastião de Sant'anna e Silva se materializam em 3 regras, a saber:

¹¹⁰§8º, art. 165: 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. BRASIL, 1964.

¹¹¹Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único. BRASIL, 1964.

¹¹²Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos. BRASIL, 1964.

1ª regra - O crédito orçamentário é uma autorização de despesa e não uma ordem. 2ª regra - Proibição de efetuar transferências (estornos) de um capítulo para outro. 3ª Regra - Proibição de afetar a um serviço particular fundos superiores aos consignados no capítulo correspondente a esse serviço.¹¹³

No entanto, é de se observar que este Princípio da Especificação do Orçamento que, como visto, limita a atuação do Poder Executivo, era melhor recepcionado quando as funções do Estado restringiam-se a serviços essenciais, como a promoção da segurança pública, a promoção da justiça, da segurança nacional e de atividades relacionadas à condução da máquina administrativa.

Com o passar os anos e a ampliação das funções estatais, mister que o Poder Executivo possua maior flexibilidade para atender às várias áreas de atuação e melhor se adaptar às adversidades sociais, políticas e econômicas o que se demonstra, certamente, difícil ou até mesmo impossível, diante da observância absoluta de um orçamento minuciosamente detalhado.

Em razão disto, não raras vezes exceções são aceitas, permitindo melhor flexibilidade da atuação governamental, como por exemplo, a utilização de recursos globais para o patrocínio de algumas ações do Poder Executivo; atribuição de autonomia financeira para consecução de determinados serviços públicos e a prerrogativa conferida ao Governo de utilizar contabilidade pública e administração financeira diferenciadas para algumas áreas da Administração Pública.

Paul Reuter, citado por Sebastião de Sant'anna e Silva, explica com maestria esta necessidade de possibilitar a flexibilidade da atuação do governo, senão vejamos:

Do ponto de vista quantitativo, o crescimento continuado das despesas do Estado se traduz facilmente em problemas novos de apresentação do orçamento: as modificações na ordem de grandeza se traduzem, a partir de certo ponto, em transformações de estrutura. O orçamento convém ser examinado, discutido e adotado por organismos numerosos e diferentes, algumas vezes por diversas assembleias políticas, em prazos bastante reduzidos. E' evidente que, fragmentando-se o orçamento em diversas peças, facilita-se a organização do trabalho, sobretudo parlamentar. E' necessário, também, apresentar as suas divisões de maneira menos detalhada, e restringir uma discriminação que, em certos países, é excessiva. Do contrário, a própria visão de conjunto que êle deverá exprimir viria a desaparecer. Mas freqüentemente é necessário ir mais longe ainda. O orçamento geral não conterà mais um plano detalhado da distribuição dos

¹¹³ SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os princípios orçamentários*. Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações. Rio de Janeiro. 1962 p. 32.

créditos, mas simplesmente um crédito global e maciço. Este será pôsto à disposição de organismos intermediários, dispondo de personalidade jurídica, financeira e às vezes unicamente contábil, e será redistribuído por autoridades nas quais figuram, às vêzes mesclados, funcionários públicos e representantes do Parlamento.

É de se observar, finalmente, que de todas as peças orçamentárias submetidas à apreciação pelo Poder Legislativo, o dever de observância do Princípio de Especificação somente é imposto à Lei Orçamentária Anual.¹¹⁴

1.3.6 Princípio do Orçamento Bruto

Segundo preleciona Sebastião de Sant'anna e Silva, a regra da confecção do orçamento público consubstancia-se no fato de que todas as despesas e receitas que compõem o orçamento deverão ser submetidas à apreciação pelo Poder Legislativo sem qualquer compensação ou dedução.¹¹⁵

Assim como o Princípio da Universalidade, este Princípio do Orçamento Bruto remonta-se à França do século XIX e também foi instituído para assegurar melhor controle das operações financeiras do Governo pelo Poder Legislativo. No Brasil, está previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64.¹¹⁶

Portanto, é de se observar que este princípio “determina que o orçamento deva abranger todo o universo das receitas a serem arrecadadas e das despesas a serem executadas pelo Estado” sem que haja quaisquer deduções, sendo vedado a inclusão de valores líquidos.¹¹⁷ Veda, ainda, a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, salvo algumas exceções dispostas na Constituição.

¹¹⁴ COSTA, Aldo de Campos. *Princípios orçamentários na ótica dos concursos públicos*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-05/toda-prova-principios-orcamentarios-otica-concursos-publicos>>. Acesso em: abr. de 2017.

¹¹⁵ SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os princípios orçamentários*. Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações. Rio de Janeiro. 1962 p. 32.

¹¹⁶ Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. BRASIL, 1964.

¹¹⁷ COSTA, Aldo de Campos. *Princípios orçamentários na ótica dos concursos públicos*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-05/toda-prova-principios-orcamentarios-otica-concursos-publicos>>. Acesso em: abr. de 2017.

1.3.7 Princípio da Não Afetação

O Princípio da Não Afetação justifica-se pela necessidade de um melhor direcionamento e aproveitamento dos recursos públicos arrecadados de modo que toda a receita proveniente da arrecadação de impostos seja direcionada para uma fonte única a partir da qual, através de análises e planejamento, será direcionada às necessidades específicas da comunidade.

Com isto, infere-se que sobredito princípio veio a priorizar a otimização do dinheiro público de modo a evitar que maior numerário seja reservado/vinculado para concretização de determinadas ações públicas as quais, no entanto, não justificam o gasto.

2 DO ESTUDO DO DESEQUILÍBRIO FISCAL DA UNIÃO EM 2015

2.1 A Responsabilidade Fiscal e os Limites Legais para as Despesas Públicas

O sistema orçamentário vigente no Brasil determina uma série de imposições às ações dos agentes políticos de modo a limitar a discricionariedade do gasto e endividamento público.

Gastos desordenados, somados ao desequilíbrio fiscal, entre outros, são consequências negativas que afetaram e continuam a afetar toda a população brasileira que sofre com a redução de investimentos do governo na saúde, educação, moradia, saneamento, ação social etc.

Com isto, a legislação pátria impõe que toda despesa realizada pelo Poder Público deva necessariamente ser executada em função do interesse público, seja como aumento patrimonial, seja com a retribuição a serviços prestados ou compra de bens ou serviços.¹¹⁸

Neste contexto, sobressai-se a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esta Lei Complementar trouxe a limitação de despesas para o controle do déficit das contas públicas.

Sobredita lei complementar foi fruto de exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), através do seu Comitê Interino. O FMI impõe aos países-membros a necessidade de adoção de medidas tendentes a promover condutas pautadas em boas práticas visando à transparência fiscal. No Brasil, esta transparência fiscal significou requisito indispensável para a efetivação de parcerias como Fundo.

Isto porque o Brasil vivia à época que antecedeu a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal uma significativa desordem fiscal, instabilidade financeira e obscuridades de todas as ordens na condução da coisa pública.

Em razão disso, exsurgiu este comando normativo que veio a disciplinar os artigos 163 e 169 da Constituição da República e teve a incumbência de dar

¹¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 430.

transparência às contas públicas, limitando a atuação do administrador público e, também, coibindo a má administração da coisa pública.

Fundamentada nos princípios do Planejamento, Transparência, Controle e Responsabilidade, a proposta desta lei complementar consistiu em ampliar as atribuições e responsabilidades dos gestores de modo a exigir meios eficazes e austeros na administração da receita e despesa públicas.

Em um contexto mais abrangente, Francisco Rózea Funcia ensina que:

Não basta garantir a igualdade matemática entre a receita e a despesa, mas é fundamental melhorar a capacidade de arrecadação como decorrência de uma gestão tributária que implemente o princípio da capacidade contributiva e combate à sonegação, entre outros, para o adequado financiamento das políticas públicas presentes nas diferentes áreas de atuação do governo¹¹⁹.

Trata-se, pois, da percepção de que gerir as contas públicas com responsabilidade fiscal significa - além de alcançar o equilíbrio destas contas e, conseqüentemente, a diminuição do déficit e do endividamento público¹²⁰- sejam tomadas medidas tendentes a otimizar a arrecadação de recursos que comporão as receitas públicas.

O modelo de responsabilidade fiscal no Brasil teve como principal pano de fundo experiências das ações implementadas na Nova Zelândia, Estados Unidos e Europa.

Apesar das diferenças territoriais, geográficas, populacionais, institucionais e culturais, a Nova Zelândia, através da *Fiscal Responsibility Act* de 1994, tornou-se um importante paradigma para o Brasil que importou as ideias bem-sucedidas, persistindo nos objetivos em comum, tais como, visão de um projeto estratégico, gestão mais eficiente do setor público e a responsabilidade fiscal.

Assim, quando da formulação do texto normativo brasileiro, várias foram as influências da lei neozelandesa, notadamente, a superação de dificuldades fiscais e retomada de taxas estáveis de crescimento econômico a longo

¹¹⁹ FUNCIA, Francisco R. *Condicionantes fiscais das políticas públicas municipais*. In: Alves, Luiz Roberto; Carvalho, Marcelo (Org.). *Cidades: identidade e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹²⁰ JACINTO DA SILVA, Edson. *O município na lei de responsabilidade fiscal*, Leme: Editora de Direito, 2001, p. 13.

prazo,¹²¹ demonstrando-se modelo ímpar de eficiência e bem-estar social e trazendo os seguintes princípios basilares em seu texto normativo:

1. É obrigatório que o governo mantenha superávits operacionais até que a dívida pública seja reduzida a níveis prudentes.
2. Uma vez atingidos tais patamares para a dívida pública, eles devem ser mantidos. Para tanto, as contas públicas deverão manter um superávit operacional médio quando considerado um período razoável.
3. Alcançar e manter um nível de patrimônio líquido governamental capaz de, não só propiciar ao estado condições de manter a adequação dos serviços públicos, mas, também, de assegurar esta capacidade ante a choques adversos.
4. Gerenciar os riscos fiscais com os quais o governo possa se defrontar.
5. Implementar políticas fiscais que sejam compatíveis com a estabilidade e a previsibilidade das alíquotas de impostos ora vigentes¹²².

Já o modelo de responsabilidade fiscal americano, *Budget Enforcement Act*, de 1.990, também paradigma para a normatização brasileira, tem aplicação somente no âmbito federal - o que o difere do texto nacional, que vincula todos os entes federados - e concentra-se no controle de gastos e receitas públicas, com a limitação de empenhos para garantia da execução das metas orçamentárias (*Sequestration*) e na compensação orçamentária. Ou seja, qualquer ato que implique em aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou no aumento de receitas (*Pay as you go*).

Finalmente, o modelo europeu, inaugurado com o advento do Tratado *Maastrich* em 1992, quando protocolos junto à União Monetária Europeia (UME) fixaram metas fiscais de déficit orçamentário e dívida pública.

Toda esta influência foi de especial importância para a formação da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, cujo principal objetivo está estampado no seu artigo 1º e versa sobre o estabelecimento de "normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal."

Neste mesmo artigo da lei complementar, além de ser enfatizada a transparência dos atos públicos, o parágrafo primeiro traz o significado de responsabilidade na gestão fiscal, a qual consiste no planejamento das ações e preservação do equilíbrio das contas públicas para o fim de prevenir riscos e corrigir

¹²¹SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli (Org.). *et al. Reforma do estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA, 2006.

¹²²*Ibidem*, p. 47.

desvios e, também, cumprir metas de resultado entre o que é gasto e o que é arrecadado.

Neste contexto, ao tratar das despesas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal o faz separadamente em capítulos distintos, quais sejam, um capítulo que trata de assuntos relacionados à geração da despesa, outro que versa sobre os limites para as despesas com pessoal e as despesas com a seguridade social.

A despesa pública mostra-se essencial para que o Estado efetive seu principal papel que é a realização do bem comum, garantindo à população o atendimento dos direitos sociais fundamentais através da prestação de serviços públicos de qualidade nos mais diversos setores e, principalmente, na saúde, educação, saneamento, habitação, assistência social etc.

Aliomar Baleeiro, ao definir a despesa pública ensina que se trata do “conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.”¹²³

Já Flavio Riani afirma que despesas públicas ou gastos públicos são as formas pelas quais o ente público traça prioridades na política governamental de modo a proporcionar a execução de serviços públicos para a população. É a própria opção pública gerenciada de acordo com a necessidade da sociedade.¹²⁴

As despesas públicas devem, contudo, estar amparadas pela norma constitucional ou infraconstitucional e resultarem em benefícios para a população através do Poder Público com o crescimento do patrimônio, investimentos em infraestrutura, retribuição a serviços prestados ou compra de bens ou serviços.¹²⁵

Segundo entendimento doutrinário predominante, a despesa pública pode ser considerada quanto ao aspecto, quanto à função e quanto à finalidade. Dividem-se, ainda, em despesas correntes, que versam sobre os gastos com a máquina pública e as despesas de capital, que são os investimentos realizados pelo Poder Público em bens, serviços e infraestrutura, por exemplo.

E, para melhor realização da coisa pública e do bem comum é que limitações foram impostas, a princípio, pela Constituição da República e, posteriormente, ratificadas e ampliadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹²³ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973; 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 65.

¹²⁴ RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 79.

¹²⁵ OLIVEIRA, Fernandes Regis De. *Curso de Direito Financeiro*, 2ª ed., rev. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 255.

Dentre as restrições impostas aos gastos públicos pelo agente governamental, encontram-se aquelas relacionadas com o Gasto com Pessoal, que é uma das subdivisões das despesas correntes alhures explicitadas.

O gasto com pessoal, segundo preleciona Maria Sylvia Zanella Di Prieto, é tudo aquilo que o ente despense com:

a) servidores públicos em atividade, sejam ocupantes de cargo, função ou emprego, sem qualquer distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja ele civil ou militar; b) inativos, abrangendo o aposentado, o servidor em disponibilidade e o militar reformado; c) pensionistas (dependentes de servidores falecidos) d) mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder.¹²⁶

Logo, os limites para estas despesas com pessoal surgem como um importante controle implementado pela Lei de Responsabilidade Fiscal visando obstar quaisquer iniciativas que culminem em gastos desordenados com contratações de pessoal e que possam colocar em desequilíbrio as receitas e despesas da administração Pública. Frise-se que estes limites revestem-se de atributos de universalidade e inflexibilidade e são impostos aos três Poderes e para cada nível de Governo inclusive fundos, a administração pública indireta (Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista), Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Isto porque o que se tem observado é que aqueles municípios que possuem maiores gastos com pessoal apresentam, como consequência, dificuldades de obter *superavits* primários, o que fatalmente deságua no endividamento público.¹²⁷

Outrossim, a universalização, por sua vez, quando da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal em idos de 2000, demonstrou certo aspecto negativo, uma vez que proporcionou resultados diferentes entre os entes. Enquanto alguns municípios situavam-se acima do limite fixado e necessitaram ajustar-se, outros

¹²⁶ DI PRIETO, Maria S. Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.) Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo: Saraiva, 2001. p. 131.

¹²⁷ GADELHA, S. R. DE B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. Revista Brasileira de Economia de Empresas, v. 11, n. 1, p. 65–77, 2011.

encontravam-se aquém do limite fixado e acabaram sendo estimulados a aumentar seus gastos, até o limite máximo, por meio de um “efeito manada”.¹²⁸

Sobreditos limites tiveram como parâmetro a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999¹²⁹ fixando para os municípios e Estados brasileiros o percentual máximo do período¹³⁰ de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para gastos com pessoal. Para a União este limite fora fixado em 50% da Receita Corrente Líquida e, quando ultrapassados, levam à nulidade do ato praticado em razão do descumprimento legal.

O quadro abaixo discrimina exatamente os percentuais limitadores dos gastos com pessoal, sem prejuízo dos limites prudenciais apontados pelos Tribunais de Contas de cada Estado, bem como da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quadro 1 - Limites Gastos com Pessoal

União: limite máximo de 50% distribuídos :	
Percentual	Destinatário
2,5%	Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas
6%	Poder Judiciário
0,6%	Ministério Público da União
3%	Distrito Federal e ex-Territórios
37,9%	Poder Executivo
Estados: limite máximo de 60% distribuídos :	
Percentual	Destinatário
3%	Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas
6%	Poder Judiciário
2%	Ministério Público Estadual
49%	Poder Executivo
Municípios: limite máximo de 60% distribuídos :	
Percentual	Destinatário
6%	Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas (se houver)
54%	Poder Executivo

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal Anotada¹³¹

¹²⁸ FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. Texto para discussão no 1223: Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006.

¹²⁹ A Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, também conhecida como Lei Camata II, antecedeu a Lei Complementar n. 101/00 (LRF) e foi por ela revogada.

¹³⁰ A despesa é apurada nos doze meses (no exercício em que apurada e nos onze imediatamente anteriores - §2º. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 434.

¹³¹ ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R.; AFFONSO Antônio Geraldo. *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 58.

Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como normas dos Tribunais de Contas, prevêm, através do planejamento, meios de correção de desvio que tendem a restabelecer com a maior brevidade possível o desequilíbrio verificado.

Trata-se de medidas imediatas a serem adotadas quando a despesa com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) dos limites previstos. Estas medidas impõem uma série de vedações, dentre elas, as medidas de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; vedação à criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e contratação de hora extra.

Além disso, acaso seja ultrapassado o limite máximo no quadrimestre, o valor excedente necessariamente deverá ser extirpado, no máximo, nos dois quadrimestres seguintes, sendo que um terço desta providência deve ocorrer no primeiro.

Limitações similares ocorrem, também, nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão, situação em que não poderá ser expedido nenhum ato que resulte em aumento de despesa com pessoal.¹³²

Cumprido ressaltar, outrossim, situações em que o Poder ou Órgão possui gastos inferiores aos limites alhures discriminados. Em situações tais, o administrador público não pode usar de sua discricionariedade para fazer chegar ao percentual limite.

Nestes casos, há regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que determinam que o limite dos gastos com a despesa de pessoal poderá sofrer um acréscimo de, no máximo, 10% (dez por cento), tendo como base a despesa total do ano imediatamente anterior.

Além da regra supracitada, toda e qualquer majoração de vencimentos, subsídios ou gratificações deve, necessariamente, ser submetida à aprovação legislativa que não poderá, contudo, alterar a proposta apresentada pelo Poder

¹³² *Ibidem*, p. 60.

Executivo - com acréscimos de valores além daqueles inicialmente estabelecido por este Poder - em razão da iniciativa privativa do Poder Executivo para propor projetos de lei versando sobre aumento de despesa com pessoal.

Percebe-se, portanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal representa um papel fundamental no controle e transparência dos gastos públicos. Porém, sua aplicação e aceitação, apesar de transcorridos quase dezoito anos de sua promulgação, são objeto de constantes críticas consubstanciadas, sobretudo, na possibilidade do comprometimento de programas governamentais em razão do suposto engessamento administrativo e, também, na impossibilidade de uso ilimitado de políticas fiscais, principalmente em tempos de recessão.

2.2 Críticas da Responsabilidade Fiscal

Em matéria veiculada pela Folha de São Paulo na edição de 25 de fevereiro de 2001, Maria da Conceição Tavares, teceu o seguinte comentário acerca das consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Assim, em vez de encaminhar-se pelas aspirações das lutas econômicas e sociais da década de 80, o atual Estado brasileiro converteu-se em um "Estado do mal-estar social".

A malfadada reforma e os sucessivos programas de ajuste fiscal reduziram drasticamente o emprego e a massa de salários do setor público, além de terem desarticulado a burocracia pública e denegrido o papel dos servidores. Outras reformas e mudanças da legislação destruíram os direitos trabalhistas e a unicidade do conceito de seguridade social, desbaratando suas fontes de financiamento. A alocação integral das contribuições sociais destinadas constitucionalmente à Seguridade - Previdência, Saúde e Assistência Social- não está mais garantida pelas novas práticas orçamentárias. Da arrecadação federal das contribuições sociais (cerca de R\$ 95 bilhões em 1999), pelo menos R\$ 20 bilhões foram desviados pelo Tesouro para produzir os superávits fiscais exigidos pelo Fundo Monetário Internacional.

O governo federal, ao longo dos últimos anos, descentralizou arbitrariamente os encargos financeiros e sociais e, sem atentar para as assimetrias da arrecadação, jogou finalmente o peso da política monetária sobre o conjunto do setor público, fazendo aumentar dramaticamente a carga da dívida pública e dos juros. As renegociações levadas a cabo nos anos 90 puniram os governos subnacionais e engendraram uma brutal transferência e centralização de recursos na União, culminando com a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³³.

¹³³ TAVARES, Maria da Conceição. O Estado do mal-estar. 2001. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2502200105.htm>>. Acesso em: out. 2017.

Também veiculada pelo Jornal Folha de São Paulo, em 09 de janeiro de 2003, matéria expunha a opinião externada pelo presidente, à época, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Carlos Lessa, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal:

O presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Carlos Lessa, fez críticas aos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal ao endividamento das prefeituras do país, que estariam impedindo a realização de projetos sociais. Em evento de inauguração de um posto avançado do BNDES em Santo André, região do ABC paulista, ele lamentou a situação de prefeituras que têm capacidade de endividamento, mas acabam impedidas de adquirir novos financiamentos devido à LRF. A lei limita os gastos anuais das administrações municipais, vinculando financiamentos à receita. Afirmado ser "uma sugestão do professor universitário Carlos Lessa", o presidente da instituição chegou a defender uma revisão da lei pelo Congresso Nacional. "Acho que uma revisão da lei deveria flexibilizar para essas situações", disse.

O ministro José Dirceu, que concordou com as observações de Lessa, disse que atualmente 2.000 municípios estão adimplentes, mas não podem tomar empréstimos por causa do superávit primário e da LRF.¹³⁴

Precusores da denominada Escola Estruturalista, auto-intitulada de Nacional-Desenvolvimentista no Brasil, Carlos Frederico Theodoro Machado Ribeiro de Lessa, Maria da Conceição Tavares e outros grandes nomes, fundaram a "Escola da Unicamp".

Seguidores de proposições conceituais próprias da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), conhecidas como desenvolvimentismo cepalino, propõem a interação entre o cenário internacional e as respostas das políticas domésticas a esse cenário, ou seja, um entendimento global da situação econômica para o fim de promover alterações na estrutura nacional.

Segundo este posicionamento, para determinar quais as medidas capitalistas a serem adotadas internamente, seria necessário um estudo da atuação do capitalismo capaz de propiciar o desenvolvimento. E este estudo deveria ser realizado de maneira global em períodos históricos distintos, promovendo análise de

¹³⁴ TOSCANO, Camilo. Presidente do BNDES critica Lei de Responsabilidade Fiscal. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49924.shtml>>. Acesso em: out. de 2017.

fatores externos e internos que intervêm neste cenário, atrapalhando ou contribuindo com o crescimento.¹³⁵

Esta Teoria do Desenvolvimentismo, segundo ensinamentos de Celso Furtado, também seguidor e integrante da CEPAL:

Trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Essa tarefa explicativa projeta-se em dois planos. O primeiro – onde predominam as formulações abstratas – compreende a análise do mecanismo propriamente do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas de importância relevante. O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata. Não basta construir um modelo abstrato e elaborar a explicação de seu funcionamento. Igualmente importante é a verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com uma realidade histórica.¹³⁶

Tendo como pano de fundo o pensamento de Keynes¹³⁷, o Desenvolvimentismo propõe o estímulo do aumento da despesa pública para quase todas as dificuldades enfrentadas pelo Estado, indo na contramão das diretrizes traçadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que prima pelo controle das despesas como forma de obstar ou amenizar o endividamento público.

Keynes defendia o entendimento de que os efeitos das crises devem ser superados com a injeção de dinheiro pelo Estado, através da disponibilização de

¹³⁵ CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: editora UNESP, IE – Unicamp, 2002, p. 28.

¹³⁶ FURTADO, Celso. *Teoria e política de desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 15.

¹³⁷ John Maynard Keynes nasceu em 1883 e morreu em 1946. Como economista e professor da Universidade de Cambridge, ocupou altos cargos na administração pública da Grã-Bretanha. Não somente durante a primeira guerra mundial, como na segunda. Desde 1917 que sua influência começou a ser notada. Julgamentos amadurecidos já então o consideravam um dos arquitetos civis da vitória dos aliados sobre a Alemanha em 1918. Sua ação como Diretor do Banco da Inglaterra reformulou toda a política monetária britânica com reflexos em todo o plano internacional. Na conferência de Versalhes, Keynes, que defendeu acirradamente seus pontos-de-vista que giravam em torno das indenizações a serem pagas pelos alemães ao contrário da tendência geral da Conferência que era esmagar a economia teuta com pesados tributos, o professor cambrigeniano defendia a tese de que os países derrotados deveriam ser amparados financeira e economicamente, para que depois pudessem cumprir as obrigações resultantes das indenizações que deveriam pagar pelos estragos provocados pela guerra deflagrada. (...) derrotado em seus pontos- de- vista Keynes abandonou a Conferência e regressando à Inglaterra continuou com sua atividade intelectual, publicando vários trabalhos e colaborando em revistas científicas, para culminar com o lançamento em 1936 de sua principal obra no original denominada *The General Theory of Employment, Interest and Money* ou seja *Teoria Geral do Emprego, Renda e Moeda*. MELLO, Albino de. *Economia Política*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1968. p. 190-191.

empregos na própria máquina estatal e contratando, acaso necessário, desempregados para abrir e fechar buracos de ruas¹³⁸. Segundo Keynes, a política fiscal deveria atuar em duas vertentes, ora o Estado prevenindo as crises, ora elevando os gastos para evitar os efeitos cíclicos.¹³⁹

Trata-se, pois, de política econômica anticíclica na qual o endividamento público se faz necessário para o fim de proporcionar investimentos nas fases críticas, mas que, aliados a outros fatores de política governamental, fatalmente pode vir a acarretar crises de maiores proporções. Baseia-se, pois, em medidas que não trazem benefícios alongo prazo, mas sim em curto prazo como por exemplo, o estímulo ao crédito, as desonerações tributárias, pacotes habitacionais, redução da meta de superávit primário e a liberação de várias linhas de crédito por parte dos bancos oficiais.

Da maneira proposta - aumento da despesa - em conjunto com outros fatores, tais como crescente pagamento de juros sobre a dívida pública, poupança negativa, dívidas interna e externas excessivas e falta de credibilidade do Governo, o resultado fatalmente deságua no aumento do déficit público e, conseqüentemente, no desequilíbrio fiscal, na impossibilidade de investimentos públicos e na impossibilidade de crescimento do país.

Evidente que havendo indicação dos fatores acima, principalmente do comprometimento da poupança pública – que possibilita os investimentos públicos – e do orçamento público, ajustes são necessários para a retomada do equilíbrio orçamentário.

A crítica à Lei de Responsabilidade Fiscal reside justamente neste ponto. Os desenvolvimentistas não concordam com as diretrizes desta Lei Complementar, consubstanciadas na utilização de fatores de ajustes fiscais para limitar o endividamento dos entes públicos e a expansão de despesas continuadas. Esta constatação encontra-se evidente na fala de Carlos Lessa e Maria da Conceição Tavares nas matérias veiculadas pela Folha de São Paulo supracitadas.

¹³⁸ Para Keynes “Cavar buraco no chão... à custa de poupança não só aumentará o emprego, como também a renda nacional em bens e serviços úteis”. KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 216. Nesta mesma obra prossegue “...o raciocínio anterior demonstra como os gastos “inúteis” provenientes de empréstimos podem, apesar disso, enriquecer no fim de contas a comunidade. A construção de pirâmides, os terremotos e até as guerras podem contribuir para aumentar a riqueza, se a educação dos nossos estadistas nos princípios da economia clássica for um empecilho a uma solução melhor (ob. cit p. 144).

¹³⁹ LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Coord.). *et. al. Agenda contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 156.

Ocorre, porém, que estes ajustes se fazem necessário para promover a adequação do excesso de demanda frente a um orçamento limitado.

Certo é, outrossim, que diferentemente do que defendem os seguidores da Teoria Keyneana, o Estado tornou-se grande demais, porém, sem conseguir se mexer em razão do pagamento dos juros provenientes da dívida pública e pela perda de poupança pública.

Nesta linha de raciocínio, os ajustes são essenciais para que haja a retomada do crescimento com poupança positiva e diminuição do endividamento público.

Com isto, o Estado tornar-se-á mais leve¹⁴⁰, porém, mais eficiente de modo a investir recursos na maioria de suas funções, quais sejam, saúde, educação, assistência social, Previdência Social, habitação etc. continuando, pois, a atuar em áreas estratégicas e promovendo apenas a regulação em outras.

Em suma, as contenções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e ajustes fiscais, ao contrário do entendimento keyneano, demonstram ser as ações governamentais mais seguras, eficientes e de resultado a longo prazo para proporcionar superávit necessário à realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República, uma vez que políticas fiscais responsáveis são a base para execução de políticas sociais que se sustentem a longo prazo.

2.3 Empréstimos em bancos públicos para fomento industrial, agrícola e sustentação de programas sociais

O Brasil nas últimas décadas enfrentou diversas crises e enredou-se em caminhos tortuosos rumo ao desenvolvimento econômico, tendo vivido momentos de desânimo e entusiasmo na perspectiva do alcance da estabilidade.

¹⁴⁰ Estado leve, sim, mas um Estado leve não deve ser confundido com um Estado pequeno, fraco, incapaz de definir com clareza as prioridades do desenvolvimento e de agir de modo eficaz no sentido de garantir o alcance de seus objetivos. Precisão e determinação são as qualidades básicas a serem seguidas. Para agir com precisão, o Estado deve recuperar sua capacidade de planejamento, tendo em vista obter uma visão global dos problemas, a coordenação de suas atividades e a eliminação de superposições e desperdícios. REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 347.

O primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso colocou em construção um novo Regime Fiscal no Brasil. Com a continuidade da implementação do Plano Real o País mudou o rumo da sua economia política, afastando-se das ideologias Keynesianas dominantes desde meados da década de 70¹⁴¹ e aproximando-se de ideais neoliberais, a princípio, consubstanciados no processo de privatização e corte do aparato estatal.

Com a reorganização do setor público, buscava-se a estabilização estatal e o equilíbrio das contas públicas, sendo que as principais ações foram:

reprogramação orçamentária; ii) revisão constitucional capaz de permitir a adequação do Estado ao projeto de governo; iii) revisão do federalismo fiscal, com a desvinculação da União das políticas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, transporte), o avanço da descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a consolidação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), além da progressiva transferência das instituições públicas federais de ensino superior aos governos estaduais; iv) criação do Fundo Social de Emergência (FSE); v) reformas tributária, administrativa e previdenciária; vi) proibição de lançar títulos da dívida pública para a cobertura de deficit público; e vii) continuidade do programa de privatização e a ampliação das áreas de acesso ao capital estrangeiro (Brasil, 1994).¹⁴²

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma das grandes realizações do governo de Fernando Henrique Cardoso e várias mudanças¹⁴³ demonstraram-se bem-sucedidas, sobretudo, no âmbito fiscal, com a institucionalização das Políticas Públicas e nos ajustes fiscais, bem como nas Finanças e arrecadação tributária. Um dos seus maiores legados foi, sem sombra de dúvidas, o sucesso no combate à

¹⁴¹ A crise dos anos 80, neste sentido, apenas exasperou problemas históricos de "longa duração" e as contradições próprias de um projeto de economia nacional, fragorosamente derrotado por sua própria burguesia nas duas ocasiões em que teve alguma aspiração prussiana: com Vargas em 1938 e com Geisel em 1978. Na crise, o Estado desenvolvimentista brasileiro viu-se encurralado por sua falência fiscal e pela perda do apoio empresarial, mas descobriu também que sua obra fora responsável pela perda quase completa da "economia nacional", do seu controle sobre as decisões de investimento, e, o que é pior, sobre suas principais fontes de financiamento. Simultaneamente, foi possível perceber que, na ausência de um sólido mundo privado, capaz de gerar, a partir dos indivíduos e das classes politicamente organizadas, algum sentido ético de interesse coletivo e em face da fragilidade e do pouco enraizamento dos discursos "messiânicos", ficará impossível barrar o avanço do utilitarismo voraz no plano societário, e da mercantilização quase completa dos serviços e do próprio poder estatal. FIORI, José Luis. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos. CEBRAP*.n. 40, pp. 125-144. 1994.

¹⁴² LOPREATO, Francisco Luiz C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Brasília: IPEA. 2015, p. 11.

¹⁴³ Além da estabilização dos preços internos trazida pelo Plano Real, um conjunto articulado de mudanças institucionais que ocorreu no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990 criou um ambiente econômico mais sereno e seguro que assegurou a possibilidade de crescimento da década seguinte. LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Coord.). *et. al. Agenda contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 586.

inflação, fato que restou ameaçado diante da incerteza dos novos caminhos políticos que seriam trilhados com a alternância de poder.¹⁴⁴

Já no primeiro mandato de Lula, diferentemente do que era esperado pela maioria, houve a manutenção das diretrizes de austeridade fiscal iniciadas com Fernando Henrique Cardoso com intuito de obter um considerável superávit, o qual, de mãos dadas com reformas da estrutura do País, possibilitaria equilíbrio orçamentário em longo prazo. Além disso, Lula promoveu mudanças na previdência do setor público e no mercado de crédito.

Desta forma, “a política econômica passaria a ser híbrida, com adoção de medidas preconizadas pelos desenvolvimentistas de forma complementar às políticas neoliberais herdadas do governo FHC - o tripé: metas de inflação, superávit primário e câmbio flexível”.¹⁴⁵

Em meados de 2006, no entanto, mudanças no cenário político levaram a condução da ação governamental para outros rumos. Novas ideias desenvolvimentistas, até então tímidas no início do Governo Lula, passaram a desempenhar o papel principal na economia nacional: o novo desenvolvimentismo.¹⁴⁶

Com isto, uma série de medidas foi tomada, como a ampliação dos investimentos em empresas públicas, incentivos fiscais e financeiros para o setor privado, oferta de crédito pelos bancos públicos para financiamento de indústrias, aumento do salário mínimo e dos gastos com as Políticas Públicas no âmbito social, com ênfase no Programa Bolsa Família.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Para neutralizar a incerteza e acalmar o mercado Lula, em sua campanha eleitoral, deixou de ser o exaltado militante para se transformar em um pacificador, com o lema “Lulinha paz e amor”, bem como dirigiu ao povo a “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual demonstrava sua intenção de discutir agenda de crise com Fernando Henrique Cardoso.

¹⁴⁵ MORAIS, L., & SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política* vol. 31 n. 4, 507-527. 2011:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>>. Acesso em: out. de 2017.

¹⁴⁶ O novo-desenvolvimentismo oferece uma alternativa às políticas neoliberais e ao “velho desenvolvimentismo” (ou “nacional-desenvolvimentismo”), definido como uma industrialização dirigida pelo modelo de substituição de importações, que tinha como base a proteção do mercado interno e grande intervenção estatal no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos. MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*. São Paulo. v. 31 n. 4. 2011. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>>. Acesso em: out. de 2017.

¹⁴⁷ LOPREATO, Francisco Luiz C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Brasília: IPEA. 2015, p. 18.

Outrossim, apesar do populismo favorável, Lula deixou de aproveitar este momento para colocar em prática as ações tendentes a promover as reformas estruturais necessárias para manutenção do equilíbrio.

As melhoras nos indicadores econômicos e sociais, conjugando crescimento econômico e justiça social, sedimentavam a nova política adotada por Lula e fazia de Dilma Vana Rousseff, a sua sucessora, quem já vinha se destacando na condução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dilma assumiu a Presidência da República no ano de 2011 após o País viver um período de notório crescimento econômico. Porém, os rumos começavam a mudar em razão de crises internacionais.

Na tentativa de blindar o país da crise que aterrorizava os governos estrangeiros, Dilma manteve as reformas na economia brasileira nos moldes que vinham sendo operadas pelo seu antecessor, intensificando, porém, os incentivos ao consumo das famílias, representados pelas desonerações e investimento na geração de empregos.

Além disso, ainda na tentativa de enfrentamento da crise externa, outra ação governamental operacionalizada por Dilma, consubstanciada no aumento das taxas de exportação e financiamentos do Banco Nacional do Desenvolvimento, mostrou-se importante para diminuir a concorrência dos produtos brasileiros com os produtos estrangeiros.

No entanto, seu primeiro mandato fora marcado por escolhas de eficácia questionável, movidas quase sempre por ações improvisadas, as quais refletiram negativamente no seu segundo mandato.

Neste ponto, ampliava-se o modelo de incentivo ao consumo alhures mencionado e intensificava-se a utilização dos bancos públicos para financiamento de políticas governamentais.

Historicamente, o Brasil possui um sistema financeiro com estrutura predominantemente composta por Bancos Públicos. Sobredita assertiva pode ser facilmente constatada de uma breve leitura da Lei Federal nº 4.595/64¹⁴⁸, que logo em seu artigo 1º dispõe taxativamente sobre a integração do Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Desenvolvimento Nacional Econômico à estrutura financeira nacional.

¹⁴⁸ Lei da Reforma Bancária. BRASIL, 1964.

Através da Lei Federal nº 4.728/65¹⁴⁹ outra reforma fora operacionalizada no sistema financeiro brasileiro, o qual viabilizou a formação da poupança interna voluntária.

A práxis de poupar para resguardar futuras gerações foi objeto de estudo pelo filósofo político norte-americano John Rawls que emprestando ao verbo “poupar” a expressão sinônima “Equidade Intergeracional” explicou que “um sistema econômico não é apenas um dispositivo institucional para satisfazer desejos e necessidades existentes, mas um modo de criar e modelar necessidades futuras”.¹⁵⁰

Preleciona John Rawls que:

[...] cada geração deve não apenas preservar os ganhos de cultura e civilização, e manter intactas aquelas instituições justas que foram estabelecidas, mas também poupar a cada período de tempo o valor adequado para a acumulação efetiva de capital real. Essa poupança pode assumir várias formas, que vão do investimento líquido em maquinário e outros meios de produção ao investimento na escolarização e na educação.¹⁵¹

A lógica externada por John Rawls residia no fato de que a equidade intergeracional necessariamente deveria considerar os interesses das gerações vindouras de modo que estas gerações não tão somente se responsabilizariam pelos compromissos firmados pela geração passada mas, sobretudo, poderiam usufruir do resultado dos frutos da arrecadação – poupança.

Infere-se com isso que o resultado decorrente da poupança de um cidadão ou de uma comunidade resultaria em investimentos a serem utilizados por um, ou outro, para patrocinar gastos e suprir suas necessidades cotidianas. Eis a ideia, pois, de crédito público.

Isto porque o que se verifica na práxis do sistema financeiro é que o ente público, necessitando custear ações governamentais cotidianas, lança mão de valores que serão saldados por gerações futuras mediante pagamento dos juros.

E no que toca a este crédito público, sua sustentabilidade está diretamente relacionada à confiança que o agente emprestador deposita no receptor do dinheiro, sendo certo que quanto maior esta confiança, maior a ampliação do crédito em

¹⁴⁹ Lei do Mercado de Capitais.

¹⁵⁰ RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 286.

¹⁵¹ Id. *Ibid.*, p. 315.

todas as vertentes, seja no que toca ao valor do empréstimo, seja no que toca às condições do empréstimo.

O crédito público é, portanto, o instrumento utilizado pelo Estado para viabilizar a consecução dos investimentos estatais.

Contudo, o que se verificou no governo da Presidente Dilma foi a utilização excessiva de incentivos a financiamentos a longo prazo para a fazer fluir a economia agrícola, industrial e, sobretudo, para a manutenção dos programas sociais.

A prática de financiamentos tais, no entanto, já havia sido objeto de estudo em relatório elaborado em 2013 pelo G-30¹⁵² que concluiu que “fortalecer a oferta de financiamento para o investimento de longo prazo será crítico para a construção de uma base sólida para o crescimento econômico e a criação de empregos nos próximos anos”.¹⁵³

Além disso, nos exercícios de 2014 e 2015, o Governo Federal, reiteradamente praticou transações com bancos públicos para o cumprimento de programas governamentais.

Com intuito de melhorar o resultado das contas públicas de modo a fazer transparecer um inexistente equilíbrio entre despesas e receitas, lançou mão de atrasos sistemáticos e planejados pelo Tesouro Nacional a pagamentos de programas sociais, habitacionais e de crédito agrícola.

Os contratos firmados com os Bancos Públicos para pagamento de programas governamentais fixam data para que o Tesouro Nacional realize os repasses necessários para pagamento aos cidadãos e empresas.

Na data destes pagamentos os numerários devem estar disponíveis nos respectivos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). No entanto, não foi o que aconteceu em 2014 e 2015.

¹⁵² Grupo formado por representantes dos setores público, privado e acadêmico para discutir assuntos econômicos e financeiros internacionais. Entre seus membros estão Paul Krugman, Paul Volcker, Mario Draghi, Lawrence Summers, Stanley Fischer, Martin Feldstein e Kenneth Rogoff.

¹⁵³ G30 – Group of 30. *Long-term finance and economic growth*. Washington, DC: 2013, p. 16. Disponível em: <http://group30.org/images/uploads/publications/G30_LongtermFinanceEconGrowth.pdf>. Acesso em: set. 2017.

O Tesouro Nacional deixou de cumprir os repasses nos vencimentos e manobras contábeis, conhecidas com Pedaladas Fiscais¹⁵⁴, com o consentimento da Presidente da República, foram realizadas visando maquiagem o orçamento público.

No entanto, apesar do atraso nos repasses, os bancos cumpriram com os compromissos com os cidadãos realizando pagamentos do seguro desemprego, do Programa Minha Casa Minha Vida, do Bolsa Família, do Programa de Sustentação do Investimento, Crédito Agrícola e outros.

A análise pelo Tribunal de Contas da União caracterizou a prática como ilegal, já que sobreditos atrasos implicariam necessariamente em verdadeiros financiamentos, pelos bancos públicos, ao Tesouro Nacional, o que é vedado pelo art. 36¹⁵⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal, caracterizando, portanto, infração político-administrativa por se tratar de crime de responsabilidade.

As irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União levaram ao parecer pela rejeição das contas do Governo Federal, fato inédito na história recente do País.

As planilhas abaixo, elaboradas pelos técnicos do Tribunal de Contas da União traduzem as práticas contábeis junto ao Banco do Brasil, referente ao Plano Safra.

Tabela 1 - Dívida Da União Plano Safra.

Data	Equalização	Acumulado	Juros	Pagamentos	Saldo
jun/2014	-	-	-	-	7.944
jul/2014	396	396	65	0	8.405
ago/2014	405	801	61	0	8.871

¹⁵⁴ “Pedaladas fiscais” são o apelido dado ao “sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional”, de modo que o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) acabam arcando com o pagamento de benefícios sociais como Bolsa-Família, Minha Casa Minha Vida, Seguro Desemprego, entre outros (LODI, 2015, online). Como as instituições financeiras pagam em dia os valores aos beneficiários, que não podem deixar de receber, o atraso no repasse dos recursos públicos aos bancos gera o pagamento de juros pelo governo. SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do Impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “Pedaladas Fiscais”. *Revista de Direito Brasileiras*, São Paulo, v.16, n.7, jan./abr. p.57-58, 2017.

¹⁵⁵ Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios. BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: set. de 2017.

set/2014	414	1.215	65	0	9.350
out/2014	446	1.661	67	0	9.863
nov/2014	452	2.113	62	0	10.377
dez/2014	469	2.582	69	0	10.915
jan/2015	562	562	87	0	11.565
fev/2015	454	1.016	82	0	12.100
mar/2015	505	1.521	110	0	12.715
abri/2015	509	2.030	90	841	12.473
mai/2015	517	2.547	85	146	12.929
jun/2015	507	3.054	95	71	13.460
jul/2015	578	578	129	3.230	10.937
ago/2015	573	1.151	100	288	11.321
set/2015	527	1.678	97	180	11.765
out/2015	577	2.255	94	610	11.829
nov/2015	566	2.821	82	0	12.476
dez/15	566	3.387	77	9.734	3.385

Fonte: Banco do Brasil – TCU

Segundo apontou o Tribunal de Contas da União, a tabela acima evidencia que em dezembro de 2014 existia uma dívida da União para com o Banco do Brasil referente ao Plano Safra no importe de R\$10.915 milhões (valor formado a partir do saldo acumulado de principal e juros das dívidas apuradas até o 1º semestre de 2014, no valor de R\$ 8,3 bilhões, e pelo montante apurado ao longo do 2º semestre de 2014, no valor de R\$ 2,6 bilhões).

No entanto, os pagamentos esperados para janeiro de 2015 não ocorreram e somente foram registrados a partir de abril de 2015.

Os técnicos do Tribunal de contas da União chegaram à conclusão de que, em razão desses fatos apontados na tabela acima, existiram operações de crédito (1) no importe de R\$ 2,582 bilhões e (2) no importe de R\$ R\$ 8,3 bilhões.

Posteriormente, verificou-se em julho de 2015, mais duas operações de crédito, (3) no importe de R\$ 3,1 bilhões (quitação de juros do 1º semestre de 2015); (4) no importe de R\$10,4 bilhões (refinanciamento das dívidas referentes aos juros até o 1º semestre de 2015).

A prática acima, segundo constatado pelo Tribunal de Contas da União, repetiu-se, também, com outros bancos públicos como no caso da (1) Concessão de crédito, em 1º de janeiro de 2015, no importe de R\$ 20 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento das dívidas existentes ao final de dezembro de 2014, referentes a operações de crédito do BNDES/Finame à União para quitação de juros

do período anterior ao 2º semestre de 2014; (2) Concessão de crédito, em 1º de julho de 2015, no importe de R\$ 20,16 bilhões pelo BNDES/Finame à União para refinanciamento de dívidas existentes ao final de junho de 2015, referentes a operações de crédito do BNDES/Finame à União para pagamento de juros de períodos anteriores ao 1º semestre de 2015; (3) Operações de crédito executadas pela União junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, no importe de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos referentes ao Programa de Sustentação do Investimento; (4) Operações de crédito executadas pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, no importe de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, referentes às taxas de juros incidentes sobre operações de crédito rural.

Todas estas ações praticadas pelo Governo Federal foram identificadas pelo Tribunal de Contas como irregulares.

2.4 Abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa

A atividade financeira do Estado é a base para consecução de todas as propostas preconizadas pela Constituição da República, sobretudo, o custeamento de ações governamentais para realização dos direitos sociais fundamentais.

Em razão do financiamento destas ações governamentais para o fim de promover a realização dos direitos sociais fundamentais, exsurge a necessidade de uma democracia participativa a fim de que, através de um consenso, possa haver melhor destinação dos recursos financeiros do Estado, cada vez mais escassos.

Para Habermas, tratam-se das ações de natureza comunicativa, que é a atuação interativa de atores sociais em um cenário público, em que este agir integrado leva à participação democrática, o que este filósofo alemão denomina de Justiça Comunicativa.

E, seguindo esta linha de raciocínio, preconiza Habermas:

Essa racionalidade comunicativa exprime-se na força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes

envolvidos um mundo da vida intersubjetivamente partilhado e, ao mesmo tempo, o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo¹⁵⁶.

O estudo da aplicabilidade destes conceitos trazidos por Habermas na atual sociedade brasileira verifica-se relevante dada à importância da participação da população na formação de consensos em torno da formulação do orçamento público e, conseqüentemente, das Políticas Públicas.

Habermas fora o mais notável defensor da deliberação que para ele é:

uma categoria normativa que sublinha uma concepção procedimental de legitimidade democrática, segundo Habermas. Esta concepção normativa gera uma matriz conceitual diferente para definir a natureza do processo democrático.¹⁵⁷

É na esfera pública¹⁵⁸ que importantes decisões são tomadas e quanto maior a participação popular neste processo decisório, maior será a legitimidade da ação junto à sociedade.

Assim, a validade da norma obtida através de uma deliberação conjunta está consubstanciada na sua aceitação tácita pelo povo. Isto porque, ele próprio, o povo, manifestou sua vontade na formação desta norma, razão pela qual não poderia colocar-se em um segundo momento contrário à sua própria decisão.

Neste sentido Habermas preleciona que “somente são válidas aquelas normas de ação às quais todas as pessoas possivelmente afetadas poderiam dar o seu assentimento como participantes em um discurso racional.”¹⁵⁹

¹⁵⁶ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

¹⁵⁷ HABERMAS, Jürgen apud LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. Modelo teórico e discursos críticos. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012#back13> Acesso em: 23 set. 2016.

¹⁵⁸ Habermas entende a esfera pública política como sendo uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. Este espaço público político foi descrito como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Seibeneichler. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

¹⁵⁹ HABERMAS, Jürgen apud SCHNEIDER, Juliana Cordeiro, SIVIERO, Karime Silva. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 365-388, jul./dez. 2013, p. 371.

Para Rafael Lazzarotto Simioni:

[...] na Teoria de Habermas, a normatividade do direito é fruto da legitimidade e os problemas de eficácia do direito, ou seja, da própria realização do direito, estariam atrelados à questão da legitimidade. Nesse sentido, sendo os cidadãos ao mesmo tempo destinatários e autores do direito passariam a assumir a responsabilidade individual pelo seu cumprimento¹⁶⁰.

Com isso, Habermas busca incluir os indivíduos nos processos decisórios para que estes processos revistam-se de maior legitimidade. Esta assertiva pode ser facilmente constatada no seu entendimento abaixo transcrito:

A formação da opinião e da vontade política não se realiza apenas na forma dos compromissos, mas também segundo o modelo dos discursos públicos, que visam a aceitabilidade racional das regras, à luz de interesses generalizados, de orientações de valor compartilhadas e de princípios fundamentados. Desse modo, este conceito não-instrumental de política apóia-se no conceito da pessoa que age comunicativamente. Também as pessoas jurídicas não devem ser concebidas como proprietárias de si mesmas. Faz parte do caráter social das pessoas físicas o fato de elas se desenvolverem em meio a formas de vida compartilhadas intersubjetivamente, para se tornarem indivíduos e estabilizarem sua identidade em condições de reconhecimento recíproco. Por isso, também a partir de um ponto de vista jurídico, a pessoa individual só pode ser protegida juntamente com o contexto dos seus processos de formação, ou redes sociais e às formas da vida cultural. Um processo legislativo de tomada de decisões políticas, instruído de modo discursivo e sem perder de vista o que acabou de ser dito, tem de respeitar tanto as preferências existentes quanto os valores e as normas.¹⁶¹

Trata-se, pois, da formação democrática da vontade e da opinião que deve servir como base para as decisões governamentais no que toca à efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição através da execução de Políticas Públicas.

Barbara Natália Lobo e Camila Antunes Notaro ao analisarem a Teoria Discursiva de Habermas assim se posicionaram:

Segundo a teoria discursiva de Jürgen Habermas, o Direito deve se preocupar tanto com as relações complexas, quanto com a realização da integração social por meio do agir comunicativo. As leis, legítimas pelo processo legislativo, possuem conteúdo advindo das normas morais, sendo o processo legislativo efetivado pela autonomia política dos cidadãos.

¹⁶⁰ SIMIONI, Rafael Lazzarotto apud BALESTERO, Gabriela Soares. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 3, p. 117-132, dez. 2010.

¹⁶¹ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

Assim, Habermas reconhece no direito a “função de estabilização das expectativas nas sociedades modernas”¹⁶²

Ainda sobre a Teoria Discursiva e argumentação deliberativa, prosseguem Lobo e Notaro:

Na esteira das teorias institucionais transcendentais, o autor situa Habermas e sua “*teoría de ladeliberación*” (teoria discursiva), cujo núcleo duro é a busca pelo consenso racional, embasado em princípios universais, por meio de uma deliberação que alcance uma decisão unânime, que seja o reflexo do interesse de todos. O procedimento discursivo é visto como a necessidade do modelo democrático que se funda na razão moral expressa pela soberania popular. Para tanto, os partícipes devem abandonar seus interesses particulares (fonte da racionalidade). O sucesso do procedimento é a aceitação por todos os partícipes das decisões consensuais. São requisitos para o diálogo: abertura, transparência, igualdade, não coerção e unanimidade.¹⁶³

Logo, a teoria habermasiana tem se demonstrado um meio pertinente para a efetivação da democracia no processo legislativo e neste compasso é forçoso reconhecer a sua pertinência, também, na elaboração dos instrumentos norteadores do Poder Executivo para formulação de Políticas Públicas.

Neste aspecto Gabriela Soares Balestero manifestou-se no sentido de que,

as escolhas políticas do administrador em relação à destinação do orçamento público deveriam ser produzidas com a oitiva do administrado, ou seja, com a participação popular, de modo a haver maior transparência e eficiência dos atos do Poder Público na destinação de verbas para a prestação dos direitos sociais.¹⁶⁴

Sobredits instrumentos, conforme explicitado alhures, são expressamente previstos na Constituição da República e consistem no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Portanto,

[...] o entendimento do processo de elaboração do planejamento, ‘adequando-o à legislação e aos avanços no campo da gestão pública, por meio da integração entre planejamento e orçamentação, é fundamental para

¹⁶² LOBO, Bárbara Natália, NOTARO, Antunes. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 30, n. 1: 203-220, jan./jun. 2014, p. 213-214.

¹⁶³ LOBO, Bárbara Natália, NOTARO, Antunes. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 30, n. 1: 203-220, jan./jun. 2014, p. 216.

¹⁶⁴ BALESTERO, Gabriela Soares. Poder público deve resgatar democracia participativa. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-abr-25/orgaos-publicos-canalizar-direito-participacao-direta-povo?pagina=4>>. Acesso em: 24 set. 2016

viabilizar políticas públicas que respondam às necessidades da população.¹⁶⁵

Neste processo de formação, seguindo os preceitos da Teoria de Habermas, pode-se observar que há certa comunicação entre a sociedade, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, à medida que o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo deve ser submetido à apreciação e aprovação pelo Legislativo, com a necessária participação popular nas audiências públicas.

Tem-se que a própria concepção de democracia traz em seu bojo a nítida ideia de participação e manifestação da soberania popular e possui papel de grande destaque no Estado Democrático de Direito.

Esta participação popular nos assuntos decisórios públicos configura a denominada democracia participativa, cuja ideia, segundo C. B. Macpherson em seus estudos sobre democracia e liberalismo,

[...] começou como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda, ocorridos na década de 60. Difundiu-se pela classe trabalhadora naquela mesma década e na seguinte, sem dúvida em consequência da crescente insatisfação entre trabalhadores fabris e de escritório e dos sentimentos mais generalizados de alienação que então entraram em moda nos temas de sociólogos, técnicos em administração, comissões de inquérito governamentais e jornalistas populares. Uma das manifestações desse novo espírito foi o surgimento do controle das indústrias pelos trabalhadores. Nas mesmas décadas, a ideia de que devia haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões *governamentais* difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular. Parece que a esperança de uma sociedade e um sistema de governo mais participativos veio para ficar.¹⁶⁶

No Brasil, conforme apontado alhures, a democracia participativa fora introduzida com a Constituição da República que logo no parágrafo único do art. 1º¹⁶⁷ prevê expressamente que o poder será, também, além de representativo, exercido diretamente pelo povo.

¹⁶⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 140.

¹⁶⁶ MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal. Origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p.97.

¹⁶⁷ CF/88, art. 1º, parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: ago. de 2017.

A democracia participativa é, portanto, uma complementação à democracia representativa e visa à ampliação de mecanismos capazes de propiciar a participação da sociedade em decisões de seu interesse em diversas áreas, notadamente, no âmbito social e político.

Da leitura do texto constitucional infere-se que o legislador constituinte trouxe diversas possibilidades de atuação da sociedade na esfera administrativa de modo a fazer prevalecer a soberania da vontade popular na esfera pública que é onde se legitima o Poder Público.¹⁶⁸

Disto decorre que a Constituição da República trouxe maior amplitude democrática possibilitando ao cidadão a prerrogativa de manifestar diretamente sua vontade, uma vez que a sua representação através do voto demonstrara ser insuficiente para aproximar a sociedade das decisões efetivas acerca de suas necessidades.

Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Frederico Barbosa Gomes neste sentido esposaram o entendimento segundo o qual “o processo deliberativo de tomada de decisão, em que valores da comunidade são discutidos, é que será essencial para todos, no qual a autonomia pública dos cidadãos se fará presente e atuante”.¹⁶⁹

No entendimento de José Joaquim Canotilho, democracia participativa é “a formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos”.¹⁷⁰

Trata-se do resultado do processo de decisão que nasce do Poder Executivo¹⁷¹ e que passa sob o crivo do legislativo contando, também, com a atuação da sociedade civil.

Percebe-se que a organização da sociedade e a sua participação direta nas ações governamentais geram melhor gestão e aproveitamento de dinheiro público.

¹⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

¹⁶⁹ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; GOMES, Frederico Barbosa. *Processo constitucional e direitos fundamentais: Ensaio sobre uma relação indispensável à configuração do estado democrático de direito*. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 25, n. 2: 131-162, jul/dez. 2009.

¹⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. 2 reimp., 1992, p. 413.

¹⁷¹ [...] acontece que não foi apenas pela forma de governar que o Estado contemporâneo reforçou os poderes do ramo executivo. Foi também pelo conteúdo da própria ação governamental. Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 102.

Verifica-se, portanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal em conjunto com a Constituição da República trazem a primazia da participação popular em assuntos de interesse público.

Isto porque ao planejar e decidir pela implementação de determinada política que visa o bem-estar da sociedade e cuja realização é patrocinada por ela própria, há de se observar a transparência e responsabilidade democrática no processo de decisão e de estabelecimento do direcionamento dos recursos.

Nesta linha de raciocínio, toda fixação e remanejamentos do planejamento e da forma de utilização de recursos mediante orçamento público devem trilhar o caminho deliberativo com ulterior edição de lei. Isto quer dizer que o orçamento público é uma lei e suas alterações, obviamente, para serem legítimas e atenderem ao Princípio da Legalidade, devem ocorrer mediante lei, salvo quando a lei assim expressamente permitir.

Neste contexto surge a questão relativa à suplementação de créditos, pela União, sem a edição de lei autorizadora.

Os créditos suplementares são modalidade de créditos adicionais previstos no art. 41 da Lei Federal nº 4.320/64. Com ele, destacam-se, também, os créditos especiais e os créditos extraordinários.

Os créditos especiais são aqueles que são realizados quando se deseja promover uma ação governamental que, contudo, não conta com dotação orçamentária na lei em vigor.

Os créditos extraordinários são aqueles utilizados no atendimento de despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção e calamidade públicas.

Já os créditos suplementares, destinam-se ao reforço orçamentário na lei de dotações pré-existentes.

Ressalta-se que, nos termos dispostos nos artigos 42, 43 da Lei Federal nº 4.320/64¹⁷² e 167, V da Constituição da República¹⁷³, os créditos suplementares, assim como os créditos especiais, são abertos mediante decreto do Poder Executivo

¹⁷² Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo; Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. BRASIL, 1964.

¹⁷³ CF/88, art. 167. São vedados: (...) V-- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. BRASIL, 1988.

editado após a necessária autorização legislativa que faça indicar justificadamente a existência prévia de recursos disponíveis para darem suporte à despesa.

No exercício de 2015 o Governo Federal, segundo apontou o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.464/2015 exarado pelo Plenário em 17 de junho de 2015¹⁷⁴, praticou uma série de irregularidades relacionadas à condução e execução orçamentária e financeira.

Sobreditas irregularidades foram executadas ao arrepio dos princípios e regras traçadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como, Princípio do Planejamento, da Transparência e Gestão Fiscal responsável.

Além disso, as irregularidades apontadas violaram, também, o Princípio da Universalidade Orçamentária - preconizado pela Lei Federal nº 4.320/64 - e, sobretudo, os Princípios da Legalidade e Moralidade previstos na Constituição da República.

Restou constatado que a má gestão da execução orçamentária nos exercícios anteriores - também apontada pelo Tribunal de Contas da União à cada exercício, e não corrigida conforme recomendado - aliada à continuidade da prática irregular e de novos indícios de irregularidades no que toca à gestão orçamentária e financeira, levaram a situação fiscal da União a um agravamento gradativo, o que redundou no inevitável comprometimento dos objetivos da política econômica nacional traçada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015¹⁷⁵, em seu anexo de metas fiscais.

Uma das irregularidades evidenciadas foi a abertura, pelo Governo Federal, de créditos suplementares sem a necessária autorização legislativa. Isto quer dizer que a União, mediante edição de decretos, viabilizou alterações no orçamento do exercício de 2015 causando-lhe uma significativa expansão, que segundos dados apontados no relatório do Tribunal de Contas da União¹⁷⁶, representou acréscimo de R\$ 58 bilhões (cinquenta e oito bilhões de reais), sendo um aumento de R\$ 61,8

¹⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1464/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1464%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 26 out. de 2017.

¹⁷⁵ BRASIL. *Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Edição Extra, Publ. em 02.01.2015, p. 1.

¹⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório Preliminar Contas do Governo da República*. Brasília, DF, p. 60, 2016.

bilhões no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e um decréscimo de R\$ 3,8 bilhões no Orçamento de Investimento (OI).

É bem verdade que o §8º, do art. 165 da Constituição da República¹⁷⁷ dispõe sobre a possibilidade de previsão nas leis orçamentárias anuais, de dispositivos autorizadores de remanejamentos através de abertura de créditos suplementares.

Em razão deste permissivo constitucional, a Lei Orçamentária Anual (LOA) Federal para o exercício de 2015¹⁷⁸ trouxe em seu art. 4º¹⁷⁹ a autorização para abertura de créditos suplementares. No entanto, esta autorização contida na LOA condicionou-se ao fato de que estes créditos não poderiam ultrapassar os valores fixados no seu texto normativo e, também, desde que as alterações na programação orçamentária fossem compatíveis com as metas de resultados estabelecidas para o exercício de 2015.

Neste mesmo sentido dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 13.080/2015 para exercício de 2015, no §4º, do art. 39.¹⁸⁰

Conforme demonstrado acima, houve um acréscimo de R\$ 58 bilhões (cinquenta e oito bilhões de reais), sendo um aumento de R\$ 61,8 bilhões no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e um decréscimo de R\$ 3,8 bilhões no Orçamento de Investimento (OI).

Isto, sem sombra de dúvidas, representou alterações significativas na programação orçamentária comprometendo, sobremaneira, as metas de resultado primário traçadas na LOA para o exercício de 2015.

¹⁷⁷ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) §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.

¹⁷⁸ BRASIL. *Lei 13.115, de 20 de abril de 2015*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Diário Oficial da União, Publ. em 22.04.2015, p. 1.

¹⁷⁹ Art. 4º: Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas. BRASIL, 2015.

¹⁸⁰ Art. 39, §4º: As exposições de motivos às quais se refere o §3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei. BRASIL, 2015.

A assertiva acima aviada pode ser facilmente comprovada mediante a leitura da Exposição de Motivos nº 00105/2015 MPMF¹⁸¹ do Projeto de Lei Nacional nº 05/2015¹⁸² proposto para o fim de promover alteração na meta fiscal de 2015, *in verbis*:

[...] considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária¹⁸³.

Diante deste comprometimento, é inaceitável a edição de decretos - os quais, inclusive, sequer continham numeração - para a autorização da suplementação pretendida.

Para legitimação deste remanejamento, *mister* a submissão da proposta ao crivo do Poder Legislativo que representa a vontade popular em respeito, repita-se, à transparência e responsabilidade democrática no processo de decisão e de estabelecimento do direcionamento dos recursos.

Ao todo foram editados 7 (sete) decretos, todos sem número, sendo 4 decretos em 27.07.2015, 2 (dois) decretos em 22.08.2015 e 1 (um) decreto em 02.09.2015, conforme diante discriminados¹⁸⁴:

Tabela 2 - Decretos Por Fontes de Financiamento

R\$ 1,00

DATA	DECRETO SEM NÚMERO	FONTE DE FINANCIAMENTO		
		Exercício de Arrecadação	Superávit Financeiro	Total por Decreto
27/7/2015	14241		56.550.100	56.550.100
27/7/2015	14242	594.113.666	666.186.440	1.260.300.106
27/7/2015	14243	7.000.000	703.465.057	710.465.057

¹⁸¹ BRASIL. Exposição de Motivos n. 00105/2015 MPMF, de 22 de julho de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2015/105.htm> Acesso em: out. de 2017.

¹⁸² BRASIL. Projeto de Lei nº 05/2015. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. Sem indicação datas de publicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2015/msg269-julho2015.htm> Acesso em: out. de 2017.

¹⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório Preliminar Contas do Governo da República*. Brasília, DF, p. 62. 2016.

¹⁸⁴ Disponível em :

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2461%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em out. de 2017

27/7/2015	14244	365.726		365.726
20/08/2015	14250	262.173.117	231.412.685	493.585.802
20/08/2015	14252		1.370.419	1.370.419
2/9/2015	14256		4.000.000	4.000.000
TOTAL		863.652.509	1.662.984.701	2.526.637.210

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório Preliminar Contas do Governo da República 2015

Tabela 3 -Decretos por Indicador de Resultado Primário

R\$ 1,00

DATA	Decreto sem número	0- Financeira	Indicador de Resultado Primário			Total por Decreto
			1- Primária Obrigatória	2- Primária Discricionária não PAC	6- Primária Discricionária Decorrente de Emendas Individuais	
27/7/2015	14241		56.550.100			56.550.100
27/7/2015	14242	3.359.418		1.256.686.288	254.400	1.260.300.106
27/7/2015	14243	703.465.057		7.000.000		710.465.057
27/7/2015	14244			365.726		365.726
20/08/2015	14250			493.585.802		493.585.802
20/08/2015	14252	1.370.419				1.370.419
02/9/2015	14256			4.000.00		4.000.000
TOTAL		798.194.894	56.550.100	1.761.637.816	254.400	2.526.637.210

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório Preliminar Contas do Governo da República

Tabela 4 - Créditos abertos sem autorização legislativa

R\$ 1,00

DATA	Decreto sem número	Indicador de Resultado Primário			Total por Decreto
		1- Primária Obrigatória	2- Primária Discricionária não PAC	6- Primária Discricionária Decorrente de Emendas Individuais	
27/7/2015	14241	56.550.100			56.550.100
27/7/2015	14242		1.256.686.288	254.400	1.256.940.688
27/7/2015	14243		7.000.000		7.000.000
27/7/2015	14244		365.726		365.726
20/08/2015	14250		493.585.802		493.585.802
2/9/2015	14256		4.000.00		4.000.000
TOTAL		56.550.100	1.761.637.816	254.400	1.818.442.316

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório Preliminar Contas do Governo da República

Disto decorre que a atuação do Governo Federal no cenário orçamentário e financeiro das contas públicas da União do exercício de 2015 demonstrou-se a toda evidência desastrosa, culminando na equivocada edição de decretos para abertura de créditos suplementares, quando deveria tê-lo feito mediante prévia autorização legislativa, contrariando princípios e regras relativos ao orçamento público, notadamente, a lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 39, §4º), Lei Orçamentária Anual (art. 4º) e a Constituição da República (art. 167, inciso V).

2.5 Desonerações fiscais para manutenção de empregos

Conforme preceitua a Constituição da República, o Estado Brasileiro é formado pela coexistência dos entes federados os quais traçam estratégias e políticas econômicas para o fim de realização da sua finalidade precípua, que é a promoção do bem-estar da sociedade mediante a implementação dos direitos fundamentais.

Para tanto, o Estado lança mão do sistema tributário para o fim de financiar estas ações governamentais e movimentar a economia. Evidencia-se, pois, a existência de uma estreita ligação entre sistemas econômicos e políticos do Estado que impõem à economia a demonstração de melhores resultados e ao Estado a efetivação do bem-estar social.¹⁸⁵

Trata-se da intervenção do Estado no processo econômico que pode ocorrer: (a) por absorção ou participação; (b) por direção; (c) por indução. A primeira hipótese representa uma intervenção no domínio econômico, ou seja, no âmbito de atividades econômicas em sentido estrito, atuando o Estado em regime de monopólio (intervenção por absorção) ou de competição (intervenção por participação). As duas outras hipóteses se referem a espécies de intervenção sobre o domínio econômico, em que o Estado desenvolve ações no papel de regulador.¹⁸⁶

Um dos instrumentos de intervenção, qual seja, o tributo, define-se como exigência do Estado em razão do seu poder de tributar. Neste caso, tratam-se de

¹⁸⁵ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Congelamento de Preços: Tabelamentos Oficiais*. Rio de Janeiro, Revista de Direito Público, p.76-77, jul./set. 1989.

¹⁸⁶ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 143.

tributos especificamente fiscais. Há, também, exigências do Estado em razão do seu poder de polícia caracterizado pela natureza regulatória ou extrafiscal.

Isto quer dizer que aos tributos pode-se atribuir três funções. A primeira delas consiste na atuação na arrecadação de receitas para prover as necessidades da organização estatal, a segunda, consistente nas ações redistributivas e as terceiras relativas às ações regulatórias.

Disto depreende-se que a finalidade dos Tributos não reside tão somente na geração de recursos para atuação governamental mas, também, é instrumento de intervenção indireta estatal no meio social e na economia privada¹⁸⁷. Esta atuação indireta do Estado na economia mediante a utilização do sistema tributário é denominada de extra fiscalidade, que pode ser definida como a utilização da tributação para que o Estado interfira na economia para incentivar, ou não, condutas.¹⁸⁸

Logo, as exações e desonerações tributárias são os meios utilizados em um processo de indução para incentivar ou coibir condutas colaborando para a execução ou executando de forma direta os fins preconizados pela Constituição da República.¹⁸⁹

Ricardo Leite Ribeiro explica que:

Incentivos e desincentivos tributários são técnicas para desempenhar a política industrial, a política monetária, o controle de capitais, a distribuição de renda, o crescimento econômico, a procura pelo pleno emprego, a concorrência e todos os demais objetivos constitucionalmente buscados pela política econômica¹⁹⁰.

Para Raimundo Bezerra Falcão “a extrafiscalidade é atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais”.¹⁹¹

¹⁸⁷ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007, p. 623.

¹⁸⁸ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1986, p.197.

¹⁸⁹ PAPADOPOL, Marcel Davidman. *A extrafiscalidade e os controles de proporcionalidade e de igualdade*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2009, p. 17.

¹⁹⁰ RIBEIRO, Ricardo Leite. *Direito econômico da tributação. Uma análise da extrafiscalidade no sistema tributário*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013. p. 55.

¹⁹¹ FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 196.

A utilização da extra fiscalidade no sistema tributário possibilitando a utilização deste sistema para a garantia de outros resultados na economia além das questões financeiras ocorre desde a antiguidade. Porém, foi através dos ensinamentos de Keynes que a partir da década de 1930 a utilização da extra fiscalidade passou a ocorrer de forma racional e sua natureza pôde ser ao certo compreendida como variante normal do direito tributário e, não, uma excepcionalidade. Trata-se, pois, do instrumento de desenvolvimento da política fiscal do Estado através da tributação.¹⁹²

No entanto, seja pela fiscalidade ou pela extrafiscalidade, certo é que conforme preconiza Alberto Deodato, os impostos “exercem função social, econômica e política. Uns, conforme afirmamos, a exercem imediatamente, outros, mediadamente, e outros das duas maneiras”¹⁹³. Fiscalidade e extrafiscalidade são faces da mesma moeda.¹⁹⁴

O primeiro caso registrado no Brasil de intervenção na economia utilizando-se da indução através de incentivos fiscais para o fim de atingir objetivos econômicos é explicitado por Eros Graus como sendo a edição do Decreto nº 2.543A, de 5.1.1912, resolução de iniciativa do Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

Neste decreto são estabelecidas várias formas de isenções tributárias, reduções de alíquotas, prêmios etc., para a instituição do programa de desenvolvimento da cultura da borracha, programa este consistente em uma série de medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba, da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores, autorizando, ainda, o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos orçamentários e operações de créditos necessários à execução destas ações.¹⁹⁵

Desde sua concepção original até os dias atuais, diversas foram as formas de atuação do Estado na economia brasileira mediante a concessão de incentivos fiscais.

¹⁹² RIBEIRO, Ricardo Leite. *Direito econômico da tributação. Uma análise da extrafiscalidade no sistema tributário*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013, p. 55.

¹⁹³ DEODATO, Alberto. *As funções extra-fiscais do imposto*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Minas Gerais. Tese para o concurso de Professor Catedrático de Ciências das Finanças, 1949, p. 67.

¹⁹⁴ BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 633.

¹⁹⁵ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 26-27.

Estes incentivos fiscais, conforme alhures mencionado, são definidos como estímulos e desestímulos a determinadas condutas. Segundo Gustavo de Paiva Gardelha, tratam-se de “instrumentos de intervenção no domínio econômico a fim de que se possam concretizar vetores e valores norteadores do Estado”.¹⁹⁶

Aliomar Baleeiro, preleciona que:

Quando pretende uma intervenção através de processos tributários, o Estado ora usa dos efeitos drásticos que uma imposição produz sobre os preços e o valor, conforme vimos a propósito dos fenômenos de repercussão, absorção e transformação, ora afasta esses efeitos através de imunidades e isenções discriminando, para esse fim, as coisas, fatos ou atividades, que deseja preservar ou encorajar.¹⁹⁷

Tratam-se, portanto, de “normas que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico de determinado setor de atividade ou região do país”.¹⁹⁸

É de se verificar, contudo, que as exclusões do crédito tributário, tais como isenção e imunidade, não são as únicas formas de configuração do incentivo fiscal.

Há, também, outras formas de desonerações que também são classificadas como incentivos fiscais, dentre elas destacam-se as reduções de alíquotas, dilações de prazos para adimplemento de obrigações tributárias, parcelamentos facilitados etc.

Nesta linha de raciocínio, tem-se que a alíquota zero, por exemplo, não pressupõe uma isenção ou uma anistia mas, sim, a nulificação do tributo o qual não refletirá no montante final a ser pago. Logo, enquanto a isenção, porque exclui o tributo e, nos termos dispostos pelo Código Tributário Nacional¹⁹⁹ deve ser concedida mediante lei, a fixação de alíquota zero – que não exclui o tributo, apenas o reduz a

¹⁹⁶ GADELHA, Gustavo de Paiva. *Isenção Tributária: Crise de Paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 98.

¹⁹⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 177.

¹⁹⁸ CALDERARO, Francisco R. S. *Incentivos Fiscais à Exportação*. São Paulo: Resenha Tributária, 1973, p. 17.

¹⁹⁹ Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

um valor zero – pode ser concedida mediante decreto editado por ato do Poder Executivo sem, contudo, autorização legislativa.²⁰⁰

Situação favorável idêntica ocorre com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰¹ que impõe a demonstração de estudo de impacto financeiro para benefícios fiscais mas que exclui, outrossim, esta demonstração quando há alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição.²⁰²

Ressalta-se, outrossim, que a legitimidade da concessão dos benefícios fiscais, tidos como incentivos fiscais, deve sempre ter como pano de fundo o interesse público. Em razão disso, rechaça-se do plano legal e constitucional qualquer ação governamental tendente a beneficiar pessoas ou situações específicas porque estarão na contramão dos princípios constitucionais idealizadores da intervenção do Estado na economia.

Neste sentido, tendo como embasamento os ensinamentos de Misabel Derzi e Luiz Eduardo Choueri que explicam que:

representam privilégios intoleráveis aqueles incentivos fiscais que, não fiscalizados em seus resultados, se estendem excessivamente no tempo ou servem à concentração de renda ou proteção de grupos economicamente mais fortes em detrimento da maioria da população, à qual são transferidos seus altos custos sociais.²⁰³

²⁰⁰ Razão de ser da não incidência do art. 150, §6º da Constituição da República que dispõe: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) §6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2.º, XII, g.

²⁰¹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...) §1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (...) §3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu §1º.

²⁰² Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III (...); IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

²⁰³ SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 290.

Em 2011, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 540²⁰⁴, convertida posteriormente na Lei Federal nº 12.546/2011²⁰⁵, que trouxe um programa de incentivos fiscais para beneficiar aproximadamente 56 setores da iniciativa privada e proporcionar a geração e manutenção de empregos.

Sobredita lei possibilitou a redução de 20% para zero da contribuição patronal incidente sobre a folha de pagamento dos setores como indústrias de confecções, calçados, móveis e software e a substituição de referida contribuição sobre a folha de pagamento por uma contribuição incidente sobre o faturamento dessas empresas, contribuição esta com alíquotas variáveis 2,5%, para as indústrias de software e 1,5%, para os demais segmentos²⁰⁶ com alterações trazidas posteriormente pelo art. 55 Lei Federal nº 12.715/2012.²⁰⁷

Tratou-se de uma das medidas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal²⁰⁸ para enfrentamento da crise financeira iniciada no mercado hipotecário em 2008²⁰⁹ - para alguns, “marolinha”²¹⁰ - que tomou grandes proporções a nível global, causando efeitos negativos na economia mundial e, também, na economia brasileira.

²⁰⁴ BRASIL. Medida provisória nº 540, de 2 agosto de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, 03 agos. 2011, p.1.

²⁰⁵ BRASIL. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2011, p. 3.

²⁰⁶ BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório anual 2011, vol. 47. Brasília, p. 1-224, 2011.

²⁰⁷ BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2012, p. 1.

²⁰⁸ O Governo Federal, com o intuito de estimular o crescimento econômico do Brasil afetado em razão da crise internacional de 2008, colocou em prática o “Plano Brasil Maior” com o lema: “Inovar para competir, competir para crescer.”

²⁰⁹ Trata-se da crise nominada de *subprime* cujo conceito “tornou-se conhecido ao longo do segundo semestre do ano passado, quando os mercados financeiros foram sacudidos por notícias de elevadas perdas no financiamento de imóveis nos Estados Unidos, o que ameaçou a saúde de importantes bancos e fundos de investimento. Subprime são hipotecas de maior risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional nos últimos anos, os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de casas a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia. Mas veio a queda nos preços dos imóveis e os bancos ficaram ameaçados de não reaver os empréstimos feitos”. IPEA. *Desafios do Desenvolvimento*. 2008. Ano 5. Edição 45. 5 jul. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23> Acesso em: out. 2017.

²¹⁰ “Ela [crise] é lá [EUA] um tsunami e aqui vai chegar uma marolinha, que não vai dar nem para esquiar”. LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj3012200904.htm>>. Acesso em 26 out. 2017.

Estudos adiante demonstrados²¹¹ apontam que no primeiro trimestre de 2009 os efeitos da crise internacional intensificaram-se sobre o mercado formal, apresentando um quadro de demissões líquidas de 0,6% do total de empregos existentes no Brasil.

O quadro abaixo mostra os reflexos da crise internacional de 2008 na economia brasileira a partir da análise do Produto Interno Bruto (PIB) e do Índice do Nível de Emprego Formal (INEF) em regiões metropolitanas do Recife, de Salvador, de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Porto Alegre.

O crescimento do PIB, de 1,6% apontado no terceiro trimestre de 2008 em relação ao trimestre anterior passou a quedas sucessivas de 3,9% e 1,6%. Já no terceiro trimestre de 2009, verifica-se uma elevação de 1,5% acelerando-se nos períodos subsequentes. O INEF nacional, de maneira geral, acompanhou a tendência do PIB, desacelerando-se na passagem do terceiro para o quarto trimestre de 2008, de 1,8% para 0,5%:

Tabela 5 - Indicadores de atividade econômica e do emprego formal. Variação percentual em relação ao trimestre anterior. Dados dessazonalizados.

Indicador	Ano	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
PIB	2008	1,8	1,5	1,6	-3,9
Brasil	2009	-1,6	1,5	2,6	2,7
NIEF	2008	1,8	1,7	1,8	0,5
Brasil	2009	-0,6	0,1	1	1,8
NIEF	2008	1,5	1,4	1,3	0,5
Metropolitano	2009	-0,1	0,2	0,8	1,2
NIEF	2008	1,2	1,1	1,3	0,3
não metropolitano	2009	-0,6	0,0	0,7	1,4

Fonte: IBGE (dados do PIB) e INEF (MTE).

Os rumos tomados pelo Governo Federal tendentes a obstar o crescimento da taxa de desemprego no Brasil, sobretudo os incentivos fiscais gerados pela política fiscal adotada, ocasionaram sérios efeitos que refletiram na economia

²¹¹ SILVA, Fabio José Ferreira da; FONSECA NETO, Fernando de Aquino. Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 24. N.2, mai./aug. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/1355>>. Acesso em: out. 2017.

brasileira nos exercícios seguintes culminando, em 2015, em aumento crítico do déficit fiscal; retorno da inflação no ao patamar de dois dígitos; a deterioração das contas públicas; a redução da capacidade de expansão dos investimentos públicos e privados; o excesso de endividamento do governo, das famílias e das empresas.

A análise das contas do Governo Federal pelos técnicos do Tribunal de Contas da União²¹²concluiu que em 2015 as renúncias de receitas federais chegaram a R\$ 379,8 bilhões, sendo que deste valor R\$ 207,7 bilhões referiram-se a benefícios tributários, R\$ 64,2 bilhões referiram-se a benefícios tributários-previdenciários e R\$ 107,9 bilhões referiram-se a benefícios financeiros creditícios.

O impacto das desonerações na arrecadação tributária significou a quantia de R\$ 5,4 bilhões com reflexos nos exercícios seguintes, a saber: R\$ 8,8 bilhões, em 2016, R\$ 11,4 bilhões, em 2017, e R\$ 16,3 bilhões, em 2018.

Tabela 6 - Renúncias de Receitas Federais - regionalização 2015

Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários	32.458	30.437	19.615	144.737	44.600	271.848
Financeiros e creditícios	8.293	21.360	12.894	40.094	25.299	107.940
Total	40.451	51.797	32.509	184.831	69.899	379.787
Participação	10,7%	13,6%	8,6%	48,7%	18,4%	100,0%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria de Política Econômica da Fazenda (SPE)

Frise-se, outrossim, que o estudo apontou crescimento significativo nos gastos tributários projetados, os quais, no período de 2011 a 2015 representaram um percentual de 78%. No entanto, em relação ao exercício de 2014, esses valores são superiores em apenas 7%. Constatou-se que a Contribuição para a Previdência Social (214%), Imposto de Renda Retido na Fonte (95%), Pis/Pasep (90%) e Cofins

²¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2015. Análise das oitivas. Processo n. 008.389/2016-0, Acórdão n. 2.523/2016, Plenário, Brasília, DF, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/PROC%253A0083892016%2520ANOPROCESSO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: out. 2017.

(85%), foram as renúncias cujas variações se demonstraram com maior expressividade.

Neste contexto, as principais renúncias tributárias verificadas com a política fiscal adotada pelo Governo Federal podem ser verificadas na tabela adiante, da qual se depreende que o regime diferenciado de tributação para as microempresas instituído pela Lei Complementar nº 123/2006²¹³ - Simples Nacional, representou o maior gasto tributário, atingindo o percentual de 26,03% de todas as renúncias de receitas destacadas.

Tabela 7 - Ranking de Renúncias Tributárias - projeções 2015

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação (%) no total
1	Simples Nacional	70.755	26,03%
2	Desoneração da Folha de Salários	26.160	9,62%
3	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	24.102	8,87%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	22.263	8,19%
5	Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	21.574	7,94%
6	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	20.709	7,62%
7	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	14.616	5,38%
8	Benefícios do Trabalhador	7.861	3,70%
9	Poupança e Letra Imobiliária Garantida	6.639	3,70%
10	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	6.340	2,44%
11	Desenvolvimento Regional	6.209	2,33%
12	Programa de Inclusão Digital	10.049	2,28%
13	Informática e Automação	5.021	1,85%
14	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.144	1,16%
15	REID	2.475	0,91%
16	Setor Automotivo	2.314	0,85%
17	Embarcações e Aeronaves	2.030	0,75%
18	Financiamentos Habitacionais	1.901	0,70%
19	Transporte Coletivo	1.483	0,55%
20	Cultura e Audiovisual	1.470	0,54%
21	Álcool	1.436	0,53%

²¹³ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2006. p. 51.

22	Petroquímica	1.346	0,50%
23	PROUNI	1.180	0,43%
24	REPUBL-Redes	1.041	0,38%
25	MEI - Microempreendedor Individual	1.018	0,37%
26	Outros (52 gastos tributários com valores menores do que R\$ 1 bilhão)	8.712	3,19%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

Verifica-se que abaixo do Simples Nacional as desonerações da folha de salário obtiveram participação de 9,62% do total de todas as renúncias realizadas pelo Governo Federal.

Ao contrário do que foi idealizado, o programa de desoneração, sobretudo da folha de pagamento, para viabilizar maior geração de empregos não logrou o êxito esperado, já que o sucesso desta política governamental, com a conseqüente queda do índice de desemprego, dependia da conjunção de vários fatores.

Certo é, outrossim, que suas conseqüências foram desastrosas principalmente na arrecadação previdenciária que, em efeito cascata, teve ainda mais ampliado o seu déficit.

Neste sentido, Kertzman esposou o entendimento que:

a desoneração da folha de pagamento levaria a um agravamento do suposto "déficit" da previdência, não sendo capaz de gerar novos postos de trabalho. Muitos consideram a folha de salários a melhor base de incidência para a contribuição previdenciária, pois guarda maior estabilidade, quando comparada a outras, como o faturamento ou o valor adicionado, que flutuam mais, conforme as variações do nível de produção²¹⁴.

Corroborando a assertiva acima levantada, o Jornal Folha de São Paulo veiculou em 26 de janeiro de 2017, a seguinte matéria:

As renúncias previdenciárias representaram quase 30% do rombo recorde de R\$ 149,7 bilhões nas contas do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) em 2016. Os dados foram divulgados nesta quinta-feira (26) pelo secretário de Previdência, Marcelo Caetano. O Regime Geral de Previdência Social deixou de arrecadar R\$ 43,4 bilhões com as renúncias previdenciárias no ano passado. Sem elas, o *deficit* do INSS teria sido de R\$ 106,3 bilhões²¹⁵.

²¹⁴ KERTZMAN, Ivan. *A desoneração da folha de pagamento*. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

²¹⁵ ALEGRETTE, Laís. Renúncia previdenciária representa 30% do déficit recorde do INSS. Folha de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1853212-renuncia-previdenciaria-representa-30-do-deficit-recorde-do-inss.shtml>>. Acesso em: out. de 2017.

Sobre a eficiência da desoneração da folha de pagamento, o Jornal Folha de São Paulo veiculou em 27 de fevereiro de 2015, a seguinte matéria acerca do posicionamento do, à época, Ministro da Fazenda, Joaquim Levy:

O ministro da Fazenda, Joaquim Levy, afirmou que o governo não está eliminando a desoneração da folha de pagamento ao decidir elevar as alíquotas cobradas pelas empresas que pagam a contribuição previdenciária com base no faturamento. Segundo ele, a medida foi alterada por sua “relativa ineficiência”. “Essa brincadeira custou R\$ 25 bilhões por ano e muitos estudos mostram que não tem protegido o emprego” disse ele durante entrevista coletiva para explicar a MP 669. Segundo Levy, a intenção das desonerações era boa, mas a iniciativa não deu o resultado esperado²¹⁶.

A prática demonstrou, portanto, que as desonerações implementadas pelo Governo Federal não resolveram o problema do desemprego no período, pelo contrário, trouxeram um agravamento da economia brasileira que repercutiu e ainda repercute para a população.

²¹⁶ SIMÃO, Edna; RODRIGUES, Lorenna; MARCHESINI, Lucas; PERES, Leandra. Desoneração da folha não deu resultado esperado, diz Levy. Valor Econômico, 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3931298/desoneracao-da-folha-nao-deu-resultado-esperado-diz-levy>>. Acesso em: 26 out. 2017.

3 DOS EFEITOS DA IRRESPONSABILIDADE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Durante o primeiro mandato da Presidente Dilma, várias foram as formas elegidas pelo Governo Federal para obstar os efeitos da crise internacional de 2008. A adoção de políticas econômicas anticíclicas refletiram negativamente nas contas públicas dos exercícios subsequentes e culminaram em uma série de ações improvisadas e contrárias aos princípios e normas preconizados pela Constituição da República, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei De Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Lei do Orçamento Público.

Os caminhos ditados pela Presidente Dilma e sua equipe foram determinantes nos acontecimentos que levaram ao *Impeachment*.

3.1 Configuração do ilícito penal, administrativo e político

As infrações político-administrativas têm natureza política e são consideradas como crime de responsabilidade praticado por agentes políticos. Cretella Júnior citado por Dimitri conceitua o crime político como sendo “aquele que lesa, ou pode lesar, a soberania, a integridade, a estrutura constitucional ou o regime político do Brasil. É a infração que atinge a organização do Estado como um todo, minando os fundamentos dos poderes constituídos”.²¹⁷

Nesta linha de raciocínio, pertinente se mostra trazer à baila a conceituação de agentes públicos e agentes políticos.

Segundo preconiza a Lei de Improbidade Administrativa,²¹⁸ agente público é aquele que:

²¹⁷DIMOULIS, Dimitri. Coord. Geral. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 95-99.

²¹⁸BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 mar. 1992. p. 6993.

exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual²¹⁹.

Ao se referir à agente público, José dos Santos Carvalho Filho o conceitua como “todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica”.²²⁰

Agentes públicos são, portanto, as pessoas incumbidas de manifestar a vontade do Estado e a função pública. Logo, sua definição exterioriza um entendimento genérico e global como sendo todas as pessoas físicas que exercem funções públicas.²²¹

Disto decorre que, no conceito de agente público está inserido, também, os agentes políticos, os quais segundo explica Aloísio Zimmer Júnior são aqueles que “desenvolvem atividades típicas de governo, ocupando cargos públicos que permitam a escolha das Políticas Públicas necessárias e prioritárias à realização concreta do Texto Constitucional”.²²²

Em um sentido amplo, agentes políticos são o primeiro escalão do governo. São pessoas físicas detentoras do poder de conduzir as decisões em última instância. São eles os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), os membros das Casas Legislativas (Senadores, Deputados e vereadores), os membros do Poder Judiciário (magistrados), membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores).²²³

No entanto, Hely Lopes Meirelles, ao definir agentes políticos os diferencia dos agentes públicos administrativos, ou seja, dos funcionários públicos, senão vejamos:

²¹⁹ Lei. 8.429/92, art. 2º.

²²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22. ed. rev. ampl. e atual. até 10.07.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 17.

²²¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 42.

²²² ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 317-318.

²²³ BUENO, Cassio Scarpinella. *Código de Processo Civil anotado*. In: MARCATO, Antonio Carlos (Coord.). São Paulo: Atlas, 2006, p. 860.

agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são funcionários públicos em sentido estrito, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para a sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos. Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas, do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição²²⁴.

O entendimento esposado pelo saudoso Hely Lopes Meirelles traz à tona dúvidas doutrinárias a respeito da aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos.

Para uma parte da doutrina, aos agentes políticos não são aplicáveis as regras ditadas pela lei de improbidade porque a estes agentes aplica-se um regime diferenciado de punição disposto por lei própria, específica.

Para outra parte, no entanto, a lei de improbidade traz um universo amplo de pessoas que estão sujeitas às tipificações nela previstas incluindo, neste ponto, qualquer agente público, servidor ou não, pela prática de atos contra a administração direta, indireta, fundacional ou autárquica de qualquer dos poderes da União, Estados e Municípios e de empresas incorporadas ao patrimônio público.

Outros afirmam, no entanto, que aos agentes políticos há a sujeição tanto das regras estabelecidas pela Lei 1.079/50²²⁵ – Crime de Responsabilidade – quanto das regras estabelecidas pela Lei 8.429/92 – Improbidade Administrativa.

Ao debruçar-se sobre o tema, o colendo Supremo Tribunal Federal esposou o entendimento de que aos agentes políticos não se aplicam as disposições contidas na Lei nº 8.429/92, sendo que os mesmos se submetem tão somente às regras especiais, tais como aquelas dispostas na Lei nº 1.079/50.

Eis o julgamento do qual se extraiu o entendimento acima explicitado:

²²⁴ MEIRELLES, HELY LOPES. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. atualizada pela Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 67/68.

²²⁵ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 1950.

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. (...) II. MÉRITO. II. 1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, §4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, §4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição. II. 3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). (...) II. 5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.²²⁶

Certo é, outrossim, que o Supremo Tribunal Federal vem assinalando tendência a alterações do posicionamento acima transcrito. É o que se pode depreender da decisão abaixo colacionada em que restou determinada a aplicabilidade tanto da Lei 1.079/50 quanto da Lei nº 8.429/92:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO. Comportamento alegadamente ocorrido no exercício de mandato de Governador de Estado. Legitimidade, em tal situação, da sujeição ao regime de responsabilização política (Lei nº 1.079/50), desde que ainda titular de referido mandato eletivo, e igual submissão à disciplina normativa da responsabilização civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92). Extinção subsequente do mandato de Governador de Estado. Exclusão do regime fundado na Lei nº 1.079/50 (art. 76, parágrafo único). Possibilidade, contudo, de aplicação, a ex-Governador de Estado, do regime jurídico fundado na Lei nº 8.429/92. Doutrina. Precedentes. Regime de plena responsabilidade dos agentes estatais, inclusive dos agentes políticos, como expressão necessária do primado da ideia republicana. O respeito à moralidade administrativa como pressuposto legitimador dos atos governamentais. Pretensão cautelar que,

²²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 2138/DF. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal da 14ª Vara, Seção Judiciária do Distrito Federal. Interessado: Ministério Público Federal Relator Originário: Min. Nelson Jobim para o Relator Gilmar Mendes. Brasília, 13/06/2007. Publicado em 18/04/2008.

se acolhida, transgrediria o dogma republicano da responsabilização dos agentes públicos. Medida cautelar a que se nega seguimento.²²⁷

O Superior Tribunal de Justiça manifestou-se no sentido de que aos agentes políticos, à exceção do Presidente da República, aplicam-se as duas leis supracitadas, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO. 1. Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, §4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. (...) 3. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembleia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça. 4. Reclamação procedente, em parte.²²⁸

É de se verificar, contudo, que são várias as regras jurídicas de punição aos agentes políticos.

O Código Penal, em seus artigos de 312 a 327, tipifica a responsabilidade penal do agente político.

A Constituição da República, por sua vez, no §4º, do art. 37, prevê as punições para atos de improbidade.²²⁹

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag Reg em Ação Cautelar 3585/RS. Agravante: Yeda Rorato Crusius, Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Celso de Mello. Brasília, 02/09/2014.

²²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação 2790/SC. Reclamante: Luiz Henrique da Silveira. Reclamado: Juiz de Direito da Fazenda Pública de Joinville. Interessado: Ministério Público de Santa Catarina. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, 02/12/2009. Publicado em 04/03/2010.

²²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Já o Decreto-Lei nº 201/67 trata dos crimes praticados pelos Prefeitos e traça a diferenciação de crimes cujo julgamento tramita pelo Judiciário²³⁰ e crimes, cujo julgamento tramita pela Câmara Municipal.²³¹

A Lei nº 1.079/50 tipifica os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República.

Os artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 trazem a descrição dos atos de improbidade administrativa.

Ainda com relação à responsabilidade do agente político, o Supremo Tribunal Federal editou, em 09 de abril de 2015, a Súmula Vinculante nº 46, que dispõe que “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das

²³⁰ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas; IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam; V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes; VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos; VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título; VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei; XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário; XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei; XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente; XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei. XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

²³¹ Art. 4º.

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag Reg em Ação Cautelar 3585/RS. Agravante: Yeda Rorato Crusius, Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Celso de Mello. Brasília, 02/09/2014.

respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

Finalmente, convém trazer à colação a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à diferenciação de crimes comuns e crimes de natureza político-administrativa, senão vejamos:

[...] a questão pertinente à definição da natureza jurídica dos denominados “crimes de responsabilidade” (conceito a que se subsumiriam as infrações político-administrativas) tem suscitado intensa discussão de ordem teórica, com conseqüente repercussão no âmbito jurisprudencial, notadamente no que concerne ao reconhecimento da pessoa política competente, no plano legislativo, para tipificá-los e para disciplinar a respectiva ordem ritual de seu processo e julgamento. Não desconheço, por isso mesmo, que se registra, na matéria em exame, como venho de referir, amplo dissídio doutrinário em torno da qualificação jurídica do “crime de responsabilidade” e do processo a que dá origem, pois, para uns, o “impeachment” constitui processo eminentemente político, enquanto que, para outros, ele representa processo de índole criminal (como sucedeu sob a legislação imperial brasileira - Lei de 15/10/1827), havendo, ainda, os que nele identificam a existência de um processo de natureza mista, consoante revela o magistério de eminentes autores (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, “O Impeachment”, p. 76/88, 3ª ed., 1992, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3/596-600, 1992, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/453, 3ª ed., 2000, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 550/552, 32ª ed., 2009, Malheiros; JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. V/2.931-2.947, 2ª ed., 1992, Forense Universitária; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo III/351-361, 3ª ed., 1987, Forense; MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 167/171, 22ª ed., 2007, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Elementos de Direito Processual Penal”, vol. III/443- 450, itens n. 864/868, 2ª ed., 2003, revista e atualizada por Eduardo Reale Ferrari, Forense; JOÃO BARBALHO, “Constituição Federal Brasileira – Comentários”, p. 133, 2ª ed., 1924; CARLOS MAXIMILIANO PEREIRA DOS SANTOS, “Comentários à Constituição Brasileira de 1891”, p. 542/543, Coleção História Constitucional Brasileira, 2005, Senado; AURELINO LEAL, “Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, p. 480, Primeira Parte, 1925; GUILHERME PEÑA DE MORAES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 413/415, item n. 2.1.3.2.2.1, 2ª Ed. 2009, Impetus). Parte expressiva da doutrina, ao examinar a natureza jurídica do crime de responsabilidade, situa-o no plano político-constitucional (PAULO BROSSARD, “O Impeachment”, p. 83, item n. 56, 3ª ed., 1992, Saraiva; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “A Constituição Federal Comentada”, vol. II/274-279, 3ª ed., 1956, Konfino; CASTRO NUNES, “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, vol. 1/40-41, item n. 2, 1943, Forense; GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 968/969, item n. 7.2, 4ª ed., 2009, IDP/Saraiva; WALBER DE MOURA AGRA, “Curso de Direito Constitucional”, p. 460/461, item 24.3.2, 4ª Ed., 2008, Saraiva; DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 935/939, item n. 3.6, 2ª Ed., 2008, JusPodivm; SYLVIO MOTTA e GUSTAVO BARCHET, “Curso de Direito Constitucional”, p. 721/723, item n. 8.4, 2007, Elsevier, v.g.). Há alguns autores, no entanto, como AURELINO LEAL (“Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, Primeira Parte, p. 480, 1925), que qualificam o crime de responsabilidade como instituto de direito criminal. Por

entender que a natureza jurídica do “crime de responsabilidade” permite situá-lo no plano estritamente político-constitucional, revestido de caráter evidentemente extrapenal, não posso deixar de atribuir, a essa figura, a qualificação de ilícito político-administrativo, desvestida, em consequência, de conotação criminal, o que me autoriza concluir, tal como o fiz em voto vencido (Pet 1.954/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA) - dissentindo, então, da orientação jurisprudencial prevalecente nesta Suprema Corte (RTJ 166/147, Rel. Min. NELSON JOBIM – RTJ 168/729, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 176/199, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, v.g.) –, que o impropriamente denominado “crime de responsabilidade” não traduz instituto de direito penal [...]. Essa visão do tema assenta-se no reconhecimento de que se revela imprópria a locução constitucional “crimes de responsabilidade”, que compreende, na realidade, infrações de caráter político-administrativo, em oposição à expressão (igualmente inscrita no texto da Constituição) “crimes comuns”. Com efeito, o crime comum e o crime de responsabilidade são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão crime comum, significando ilícito penal, em oposição a crime de responsabilidade, significando infração político-administrativa²³².

Quanto à sujeição dos agentes políticos aos regramentos acima descritos, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que há autonomia das esferas cíveis, penais e administrativas, de modo que a absolvição do agente político em uma dessas esferas não afasta a apreciação de sua responsabilidade nas outras.

Em outubro de 2015, a Câmara dos Deputados, na pessoa do seu Presidente à época, Sr. Eduardo Cunha, protocolizou denúncia da lavra dos juristas Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Junior e também dos advogados Janaína Conceição Paschoal e Flávio Henrique Costa Pereira, contra a Presidente Dilma Vana Rousseff por crime de responsabilidade com vistas ao processamento de *Impeachment*.

Em sobredita denúncia, pleiteavam os autores, além da perda do cargo da Presidente, também a declaração de sua inaptidão para o exercício de função pública pelo período de oito anos, com fulcro na Constituição da República²³³, na Lei nº 1.079/50²³⁴; na Lei de Responsabilidade Fiscal²³⁵; nas Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios de 2014 e 2015²³⁶ e no Regimento Interno da Câmara dos

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag Reg em Ação Cautelar 3585/RS. Agravante: Yeda Rorato Crusius, Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Celso de Mello. Brasília, 02/09/2014.

²³³ Arts. 51, I, 52, parágrafo único, 84, II, 85, V, VI e VII, e 167, V.

²³⁴ Arts. 4º, V, VI e VII; art. 9º números 3 e 7; art. 10 números 4, 6, 7, 8 e 9, e art. 11, números 2 e 3

²³⁵ Parágrafo único do 8º; art.9º; art. 29, inciso III; §1º, inciso I, do art. 32; *caput* do art. 36; art. 38, *caput* e inciso IV, "b",

²³⁶ Art. 4º.

Deputados²³⁷ pela prática de crimes de responsabilidade, a saber : (a) corrupção na Petrobrás quando a denunciada era presidente do Conselho de Administração, corrupção esta que foi alvo da "Operação Lava Jato" e que veio à tona quando da negociação envolvendo a Refinaria de Pasadena; (b) reabertura do julgamento das contas da Presidente pelo Tribunal Superior Eleitoral; (c) responsabilidade pelas crises econômica, política e moral desencadeadas no Brasil; (d) Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Mensalão²³⁸ (e) a revelação do esquema de corrupção envolvendo a Petrobrás com conivência da Presidente (f) a relação entre o Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva²³⁹, Governo Federal e a "Operação Lava Jato"; (g) rejeição das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a constatação de que as pedaladas transpassaram de um mandato para o outro evidenciando que, apesar de recomendado pelo TCU, foi dada continuidade às ações apontadas como irregulares; (h) encaminhamentos sigilosos, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de valores ao exterior para o fim de patrocinar a execução de obras por empresas brasileiras envolvidas nos escândalos da Petrobrás; (i) em razão do envolvimento da ex-ministra Erenice Guerra em caso de corrupção investigado na "Operação Zelotes"; (j) da relação suspeita de Dilma Rousseff com Graça Foster, Nestor Cerveró e Jorge Zelada²⁴⁰; e, finalmente, (k) em razão da manutenção em cargos importantes, pela Presidente, de pessoas sob suspeita, como Edinho Silva.²⁴¹

É de se verificar, todavia, que a denúncia não se restringiu aos supracitados atos praticados pela Presidente em atentado à probidade administrativa. Houve, também, a configuração de crimes de responsabilidade por violação da Lei Orçamentária Anual e da inobservância do emprego do dinheiro público de forma ilegal.

Neste ponto, destacam-se os procedimentos autorizados pela Presidente Dilma e exaustivamente demonstrados no capítulo anterior, caracterizadores da

²³⁷ Art. 218.

²³⁸ Quando do julgamento da Ação Penal Originária nº 470 - "mensalão", segundo consta da denúncia *"restaram expostos os planos de perpetuação no poder por parte do Partido Político ao qual a Presidente da República é filiada"*.

²³⁹ Consta da denúncia a intenção de Lula de se perpetuar no poder, referindo-se a ele como uma pessoa indissociável da Presidente Dilma Rousseff, nunca tendo deixado o poder.

²⁴⁰ Consta da denúncia que a Presidente Dilma os protegeu contra as denúncias de envolvimento com corrupção na Petrobras.

²⁴¹ Consta da denúncia que Edinho Silva, à época, era Ministro de Comunicação Social e foi tesoureiro da campanha eleitoral da Presidente, tendo sido apontado como receptor de quase R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).

irresponsabilidade fiscal, e conseqüentemente, crime de responsabilidade (art. 11, número 3 da Lei nº 1079/50) e crime previsto no art. 359-A do Código Penal²⁴², como as “pedaladas fiscais²⁴³” (art. 36, LRF) apontadas pelos técnicos do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 825/2015, por caracterizar operação de crédito tácita, e que serviu de embasamento para o ajuizamento, contra a Presidente, de representação criminal da lavra do jurista Miguel Reale Júnior.

Além disso, destaca-se, também, a já mencionada e demonstrada edição de decretos²⁴⁴ sem números para abertura de crédito suplementares, procedimento que deveria ter sido realizado mediante autorização legislativa, deixando de zelar e empregar corretamente o dinheiro público, fatos que violam expressamente a lei

²⁴² Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: Pena: Reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

²⁴³ A realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família; do Seguro Desemprego e do Abono Salarial. Os saldos desses passivos eram, ao final de agosto de 2014, de: R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de R\$ 87 milhões para o Seguro Desemprego; b) adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O saldo desse passivo era de R\$ 7.666,3 milhões, ao final do mês de setembro de 2014 (TC 021.643/2014-8 - item 164); c) a realização de operações ilegais de crédito pelos não repasses ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola. A dívida sob esta rubrica era de R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, segundo consta das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015; e d) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em junho de 2014, o saldo dessa dívida seria de R\$ 19,6 bilhões. Nesses casos, a União teria realizado operações de crédito ilegais, a partir do não repasse de recursos da conta do Tesouro para o Banco do Brasil, a Caixa econômica Federal, o BNDES e o FGTS, os quais teriam utilizado recursos próprios para o pagamento de diversos programas de responsabilidade do Governo Federal. Tais adiantamentos de recursos realizados por entidades do sistema financeiro constituiriam operação de crédito (na modalidade de mútuo ou operação assemelhada), nos termos do art. 29, III, da LRF, em desrespeito ao art. 36 da mesma Lei, que proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo. BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer de autoria do Deputado Jovair Arantes, apresentado à Comissão Especial formada para apreciação da denúncia na Câmara dos Deputados. 2105. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>>. Acesso em: out. de 2017.

²⁴⁴ Ao editar, nos anos de 2014 (entre 5 de novembro e 14 de dezembro) e de 2015 (entre 27 de julho e 20 de agosto), uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, sem suporte na autorização do Congresso Nacional (art. 4º das Leis Orçamentárias Anuais de 2014 e 2015), porque já sabia da inexecutabilidade das metas de superávit estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015, a Denunciada teria violado: - CONSTITUIÇÃO FEDERAL: art. 85, VI, e art. 167, V; - LEI Nº 1.079, DE 1950: art. 10, itens 4 e 6 e art. 11, item 2; - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000: art. 8º, parágrafo único, e art. 9º. Parecer de autoria do Deputado Jovair Arantes, apresentado à Comissão Especial formada para apreciação da denúncia na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>>. Acesso em: out. de 2017.

orçamentária e, conseqüentemente, enquadram-se na proibição contida no art. 4º, incisos VI e VII da Lei nº 1.070/50.

Segundo apurou-se, restou evidenciado o dolo consubstanciado na maneira escolhida pela Presidente para administrar o País ao arrepio da legislação vigente com atropelo, sobretudo, do Parlamento.

Com isso, em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal condenou a Presidente Dilma pela prática de crimes de responsabilidade na condução financeira do governo e com 61 votos favoráveis e 20 contra, o *impeachment* foi aprovado, levando à assunção da Presidência da República o vice, Michel Temer.²⁴⁵

3.2 Super Endividamento Público

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe que o ente federado, quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, faça constar o anexo de metas fiscais onde sejam fixadas as metas para o resultado fiscal primário e nominal e para a dívida pública.²⁴⁶

Esta regra visa, sobretudo, fixar controles para as variações de endividamento dos entes públicos de modo que da análise destes controles poder-se-á concluir ou por resultados superavitários, que são aqueles que auxiliam na diminuição do endividamento público, ou por resultados deficitários, que contribuem pela elevação da dívida pública.

Trata-se de importante ferramenta legal para assegurar a estabilidade econômica do país. É o que ensina Richard A. Musgrave ao afirmar que a estabilidade econômica está diretamente relacionada às intervenções governamentais no orçamento público de modo a controlar déficits e superávits.²⁴⁷

²⁴⁵AMORIM, Felipe; PRAZERES, Leandro; MARCHESAN, Ricardo. Senado aprova impeachment de Dilma, e Temer é efetivado presidente do Brasil. Notícia veiculada em 31 de agosto de 2016 pelo site Uol. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/08/31/senado-aprova-impeachment-e-dilma-deixa-presidencia-em-definitivo.htm>>. Acesso em: out. de 2017.

²⁴⁶Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e: (...) §1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

²⁴⁷MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*, vol. 1. São Paulo: Atlas; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1973, pp. 50-51.

Mas não é só. É de suma importância que se faça um controle das peculiaridades da dívida pública de modo a avaliar as vantagens decorrentes do prazo de vencimento (composição da dívida) e, sobretudo, o seu custo, ou seja, quais serão as taxas de juros incidentes, porque sobreditas situações afetam diretamente o nível de desemprego e a variação a inflação²⁴⁸. E, nesta linha de raciocínio, conforme preceitua a Constituição, cumpre à União promover a fiscalização de operações de crédito, câmbio e capitalização.²⁴⁹

Neste contexto, Cesar A. Guimarães Pereira explica que:

[...] há uma competência normativa da União nesse campo. Essa competência é justificada (extrajudicialmente) pelo papel da União como gestora global da economia nacional e pela relevância do endividamento público na administração da economia. Traduz-se constitucionalmente na centralização, na União, de competências relacionadas com essa atuação em face da economia (art. 21, VII, VIII, IX e art. 22, VI, VII, da CF) e para a edição de normas gerais sobre direito financeiro (art. 24, I, e §2º, da CF).²⁵⁰

Disso decorre que as decisões referentes a gastos públicos, operações de crédito, capitalização etc., afetam diretamente a economia do país e, quando desvirtuadas podem, portanto, colocar em risco a estabilidade financeira. Logo, limites devem ser impostos ao endividamento público e esta restrição é realizada através do Senado Federal.²⁵¹

Maria Lucia Fattorelli explica que a dívida pública consiste na utilização do endividamento do Estado de modo a proporcionar transferências de dinheiro público para o setor privado através de concessões de benefícios econômicos, legais e políticos.²⁵²

²⁴⁸ Cf. “dívidas públicas crescentes tendem a aumentar a taxa real de juros, o que afeta consideravelmente a economia”. GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. Rio de Janeiro: *BNDES*, julho – 1999.

²⁴⁹ Art. 21. Compete à União: (...) administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada.

²⁵⁰ PEREIRA, C.A.G, *Endividamento público na lei de responsabilidade fiscal*. In: Valdir de Oliveira Rocha (Org.). *Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 1 ed. São Paulo: Dialética, 2001, v.p. 54-55.

²⁵¹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal (...)VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

²⁵² FATTORELLI, Maria Lucia. O sistema da dívida no Brasil e no mundo. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/10/USP-14-10-2014-O-Sistema-da-Divida-no-Brasil-e-no-Mundo.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

Frise-se, outrossim, que o endividamento público responsável se mostra a toda evidência importante para o desenvolvimento do País, uma vez que financia serviços e obras públicas que são postos à disposição da sociedade.

No Brasil, no entanto, diversos problemas fiscais e econômicos decorreram do superendividamento público a partir de 2015.

No dia 30 de janeiro de 2016, o Correio Brasiliense veiculou a seguinte matéria:

A dívida bruta do setor público chegou a R\$ 3,9 trilhões em 2015, o correspondente a 66,2% do Produto Interno Bruto (PIB), conforme dados divulgados ontem pelo Banco Central (BC). Esse é o pior resultado desde o início da série histórica mantida pela autoridade monetária e representa um aumento de 9 pontos percentuais em relação a 2014. Em todo o governo Dilma Rousseff, o endividamento cresceu 14,4 pontos percentuais, dobrando em termos nominais, e o Brasil passou a ostentar a maior passivo entre os países emergentes. No mercado, os analistas avaliam que a dívida continuará em alta nos próximos anos e ultrapassará 70% do PIB se o governo não equilibrar as contas públicas e voltar a fazer *superavit* primário. A expectativa de elevação é confirmada pelo próprio BC, que prevê um percentual de 66,9% em janeiro.

Em vez de fazer saldo primário, contudo, o setor público acumulou, no ano passado, resultado fiscal negativo fiscal de R\$ 111,2 bilhões. A esse valor se somaram as despesas com juros para formar um *déficit* nominal de R\$ 613 bilhões. Trata-se de um número extremamente alto, equivalente a 10,34% do PIB, o maior rombo entre os países emergentes.

Em 2010, o *déficit* nominal nas contas públicas correspondia a 2,4% do PIB, ou seja, em apenas cinco anos de governo Dilma Rousseff, o rombo mais que quadruplicou. O chefe adjunto do Departamento Econômico da autoridade monetária, Fernando Rocha, comentou que para 2016, o objetivo do Executivo é apresentar um *superavit* de R\$ 30,5 bilhões, o equivalente a 0,5% do PIB. “O governo está buscando os instrumentos para alcançar isso”, afirmou. Entre analistas, o que predomina é a descrença na capacidade do governo de atingir a meta²⁵³.

Várias foram as causas ensejadoras do superendividamento público, porém, as principais delas consubstanciam-se nos passivos gerados para o Tesouro Nacional decorrentes de antecipação de valores e nos atrasos no pagamento destes valores -as denominadas “Pedaladas Fiscais” -, e nos repasses do Tesouro ao BNDES para proporcionar subsídios e crédito barato a longo prazo às empresas, e à Caixa Econômica Federal em conjunto com o Banco do Brasil para ofertar crédito à pessoa física.

²⁵³ TIMÓTEO, Antonio. A dívida bruta do setor público chegou a R\$ 3,9 trilhões em 2015. Correio Brasiliense. 2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/01/30/internas_economia,515876/a-divida-bruta-do-setor-publico-chegou-a-r-3-9-trilhoes-em-2015.shtml>. Acesso em: out. de 2017.

Estes fatos deram causa, também, ao agravamento da situação econômica do Brasil, ao passo que no ano de 2015 indicadores demonstraram a elevação da taxa de risco-país²⁵⁴, contribuindo para a piora nos resultados das contas públicas e para o aumento do endividamento público.

Soma-se a isto, as já relatadas desonerações fiscais e as reduções seletivas de alíquota promovidas pelo Governo Dilma com o intuito de incentivar o investimento privado, reduzir o nível de preços, gerar e manter empregos que, no entanto, além de não demonstrarem o resultado pretendido, foram determinantes na queda de arrecadação e, conseqüentemente, no aumento do endividamento.

Percebe-se, portanto, que as intervenções do Governo na economia, bem como os instrumentos de política fiscal utilizados, foram fatores fundamentais para o crescimento da dívida pública bruta brasileira, aumentando ainda mais os juros sobre ela incidentes, o que fatalmente comprometeu e ainda compromete o direcionamento de recursos para financiamento dos direitos sociais fundamentais que devem ser garantidos à população.

3.3 Retração Forçada dos Direitos Sociais

Conforme visto no primeiro capítulo, os direitos sociais são implementados mediante a execução de Políticas Públicas, as quais, segundo Fábio Konder Comparato, são “destinadas a garantir o amparo social aos mais fracos e mais pobres, ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente”.²⁵⁵

Certo é que a efetivação destes direitos sociais demanda recursos do governo e um governo em crise certamente leva à produção de reflexos nesta seara.

²⁵⁴ O Risco-País é uma medida que visa classificar o risco geral de um país. Basicamente, ele visa calcular o nível de instabilidade econômica de um país. O Risco-Brasil, portanto, seria uma medida do nível de risco de nosso país. O índice EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus*) é a medida mais utilizada pelo mercado para expressar o nível de risco de um país e é calculado pelo banco de investimentos americano J. P. Morgan. Dentre os países emergentes que compõem o índice estão Brasil, México, Argentina, Rússia, África do Sul, entre outros. Assim como existe o EMBI+ para os países emergentes existe também um índice específico para cada um deles, como o EMBI+ Brasil. Disponível em: <<http://hcinvestimentos.com/2011/03/28/risco-pais/>> Acesso em: out. de 2017.

²⁵⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 77.

A Constituição da República dispõe em seu art. 6º quais são os direitos sociais e são eles a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Frise-se, ainda, que o sobredito artigo 6º não é o único dispositivo constitucional que trata de direitos sociais na Constituição. Há ainda, ao longo do seu corpo normativo, diversas referências que consagram os direitos sociais.

O art. 3º dispõe sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e o faz de forma taxativa, enumerando-os como sendo a construção de uma sociedade justa, livre e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Já o art. 4º eleva os direitos humanos à condição de princípio a ser aplicado em primeiro plano para nortear as ações do Estado Brasileiro.

O art. 23 atribui aos entes federados a responsabilidade solidária na promoção da saúde e, ainda, traça ações no sentido de garantir a integração social das classes menos favorecidas, sobretudo através do combate à pobreza, marginalização e desigualdade.

Quando dispõe sobre a ordem econômica e financeira²⁵⁶, a Constituição impõe que os objetivos desta ordem estão diretamente relacionados à garantia, pelo Estado Brasileiro, da existência digna de sua população.

O art. 193 traz a proteção constitucional à justiça social e ao bem-estar da sociedade e o art. 203 dispõe sobre a garantia à assistência social de forma ampla, ou seja, a quem dela necessitar.

Além disso, a Constituição impõe, ainda, o direito à saúde²⁵⁷ e à educação²⁵⁸ como dever e obrigação do Estado brasileiro.

²⁵⁶ Art. 170: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

²⁵⁷ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

²⁵⁸ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Infere-se, pois, que os direitos sociais possuem posição de destaque na Constituição Brasileira e, segundo preleciona José Afonso da Silva:

Os sociais são essenciais ao Estado Democrático de Direito; são direitos fundamentais humanos de caráter prestacional, que por serem direitos de segunda geração, devem atuar de forma positiva, possibilitando melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem realizar a igualdade de situações sociais desiguais. São direitos que se ligam ao direito de igualdade. São pressupostos para a fruição dos direitos individuais, pois criam condições mais propícias para o alcance da igualdade real e do exercício efetivo da liberdade.²⁵⁹

Para Vidal Serrano Nunes Júnior os direitos sociais

são como o subsistema dos direitos fundamentais que, reconhecendo a existência de um segmento social economicamente vulnerável, busca, quer por meio da atribuição de direitos prestacionais, quer pela normatização e regulação das relações econômicas, ou ainda pela criação de instrumentos assecuratórios de tais direitos, atribuir a todos os benefícios da vida em sociedade.²⁶⁰

Tem-se, pois, que se trata de ação imperiosa do Estado a promoção dos direitos sociais à população de modo a garantir-lhe condições de existência mínimas e neste sentido Ingo Wolfgang Sarlet explica que:

os direitos sociais de cunho prestacional (especialmente compreendidos como direitos a prestações fáticas) encontram-se, por sua vez, a serviço da igualdade e da liberdade material, mas especialmente (e além disso), buscando assegurar uma existência com dignidade, constatação esta que, em linhas gerais, tem servido para justificar um direito (mesmo não expressamente positivado, como já demonstrou a experiência constitucional estrangeira) a um mínimo existencial, compreendido aqui – de modo a guardar sintonia com o conceito de dignidade proposto nesta obra – não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana (aqui seria o caso do mínimo apenas vital), mas, sim, bem mais do que isso, ou seja, uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável como deflui do conceito de dignidade adotado nesta obra, ou mesmo daquilo que outros tem designado de uma vida boa.²⁶¹

²⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 284.

²⁶⁰ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 70.

²⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10ª ed. Ver. Atual. Ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2015, p. 136-137.

Disso decorre que a disponibilização de um bem ou um direito está relacionada a importância destes para a existência digna da pessoa. Quanto maior a importância, maior atenção deve ser voltada a sua efetivação.

Tem-se, com isso, que diante da escassez de recursos do Estado, essencial que haja o seu direcionamento, primeiramente, para a execução de Políticas Públicas de caráter social de modo a atender o cidadão naquilo que a Constituição preconiza ser como fundamental para a consecução da justiça social.

Desde a promulgação da Constituição da República, verifica-se no Brasil uma evidente violação dos direitos fundamentais sociais em razão de diversos fatores que vão desde a omissão constitucional do Estado, até a má gestão dos recursos públicos, os quais, muitas vezes são preteridos por outros interesses e escolhas políticas que não redundam na realização do bem comum da sociedade.

Konrad Hesse explica que a Constituição deve ser idealizada de modo compatível com a realidade da sociedade de modo que a Constituição não se torne um mero papel escrito.²⁶²

O que se depreende dos fatos pós processo democrático é que a Constituição Real está ao longo dos anos sendo limitada pelos poderes dominantes em total prejuízo à efetivação dos direitos sociais idealizados pelo legislador constituinte.

Neste contexto, as escolhas políticas que provocaram o desequilíbrio fiscal do Governo Federal no ano de 2015 certamente trouxeram inúmeros prejuízos para a população brasileira, sobretudo, a classe mais vulnerável e necessitada de amparo governamental.

Frise-se que o referido desequilíbrio fiscal da União, desaguou no desequilíbrio fiscal, financeiro e social de todos os entes da federação, de modo que a sua repercussão, em efeito cascata, atingiu as mais longínquas e pobres regiões deste país.

Contudo, a superação da crise econômica não pode ser justificativa para inaplicabilidade dos preceitos constitucionais, em razão de que os direitos sociais têm aplicabilidade imediata, devem ser necessariamente efetivados e, neste

²⁶² HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 2.

compasso, os caminhos de superação da crise econômica, ou seja, as escolhas políticas e fiscais é que devem ser reformuladas.²⁶³

No entanto, a partir do ano de 2015 o povo brasileiro se viu diante de uma retração forçada de Políticas Públicas tendentes à efetivação dos direitos sociais. Esta assertiva pode ser facilmente corroborada através da notícia veiculada pelo Jornal Estadão em 08 de fevereiro de 2016 que diz que:

BRASÍLIA - Oito dos nove principais programas sociais que entraram em vigor ou tiveram seu auge nos governos Lula e Dilma perderam recursos em 2015, mostra levantamento do Estado com base em dados do Orçamento da União. O cenário para 2016 aponta mais retração de programas que são símbolos do governo. Para a oposição, a situação fortalece a sua estratégia de fazer embate político com os petistas na área social. Dos oito programas sociais afetados, quatro tiveram corte nominal e outros quatro perderam verba por causa da inflação, que alcançou os dois dígitos em dezembro e registrou a maior alta acumulada desde 2002. Ou seja, até programas que tiveram mais orçamento em termos nominais viram seu valor ser corroído e, na prática, registraram perda real em relação a 2014. O Bolsa Família, por exemplo, recebeu R\$ 1 bilhão a mais em 2015. Corrigido pela inflação, entretanto, o valor é 4,7% menor do que em 2014. Este também é o caso dos programas Brasil Sorridente, Pronaf e Luz Para Todos. Este ano, o cenário é também de restrição. No Orçamento aprovado em dezembro, o Pronatec caiu 44% em relação ao ano anterior. O Minha Casa Minha Vida sofreu corte de 58%. Na semana passada, a presidente Dilma Rousseff assumiu pela primeira vez que não será possível atingir a meta de entregar 3 milhões de residências na terceira fase do programa²⁶⁴.

Outrossim, Maria Lúcia Fattorelli explica que, diferentemente do que é suscitado por muitos, não é o gasto com Políticas Públicas sociais que quebram o Estado mas, sim, o sistema de dívida pública.²⁶⁵

Nesta esteira de raciocínio, chega-se a inarredável conclusão de que as ações governamentais, objeto da denúncia que culminou no *Impeachment* da Presidente Dilma, foram determinantes para a formação do superendividamento e,

²⁶³ Nesta linha de raciocínio exsurge o Princípio da Vedação do Retrocesso Social, o qual, segundo preceitua Luiz Roberto Barros “decorre justamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo existencial”. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5.ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001, p. 158.

²⁶⁴ BONFIM, Isabela. Em 2015, 8 dos 9 principais programas sociais do governo perderam recursos. O Estado de São Paulo. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-2015--8-dos-9-principais-programas-sociais-do-governo-perderam-recursos,10000015446>>. Acesso em: out. de 2017.

²⁶⁵ CALDEIRA, João Paulo. Sistema da dívida pública impede os direitos sociais, diz Maria Lúcia Fattorelli. GGN. 2017. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/sistema-da-divida-publica-impede-os-direitos-sociais-diz-maria-lucia-fattorelli>>. Acesso em: out. de 2017.

por conseguinte, nas formulações tendentes a conter os gastos públicos, nestes incluídos os gastos com direitos sociais.

Isto pode ser verificado através da análise do orçamento geral da União – executado - de 2015, que correspondeu a R\$ 2,268 trilhões de reais e cuja lamentável distribuição pode ser constatada através da planilha abaixo, extraída a partir de dados captados pela Auditoria Cidadã da Dívida²⁶⁶ no SIAFI²⁶⁷.

Tabela 8 -Orçamento e Gastos em 2015
Orçamento 2015: R\$ 2,268 trilhões

Classificação	Gasto	Participação (%) no total
1	Juros e Amortização da Dívida	42,43%
2	Previdência Social	22,69%
3	Transferência a Estados e Municípios	8,96%
4	Outros encargos especiais	5,13%
5	Saúde	4,14%
6	Educação	3,91%
7	Assistência Social	3,05%
8	Trabalho	2,88%
9	Defesa Nacional	1,47%
10	Judiciária	1,28%
11	Administração	0,91%
12	Agricultura	0,80%
13	Transporte	0,43%
14	Segurança Pública	0,34%
15	Legislativa	0,30%
16	Ciência e Tecnologia	0,27%
17	Essencial à Justiça	0,26%
18	Relações Exteriores	0,14%
19	Gestão ambiental	0,13%
20	Indústria	0,09%

²⁶⁶ Trata-se de uma associação, sem fins lucrativos, suas atividades se iniciaram logo após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, realizado no Brasil em setembro do ano 2000, em 3.444 municípios do País, organizado por diversas entidades da sociedade civil brasileira, especialmente pela Campanha Jubileu Sul. A auditoria da dívida está prevista na Constituição Federal – artigo 26 do ADCT. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/quem-somos>>. Acesso em: jan. de 2018.

²⁶⁷ BRASIL. Tesouro Nacional. SIAFI. É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: jan. de 2018.

21	Organização agrícola	0,07%
22	Energia	0,07%
23	Comércios e Serviços	0,05%
24	Comunicações	0,05%
25	Urbanismo	0,05%
26	Cultura	0,04%
27	Desporto e lazer	0,03%
28	Direitos da Cidadania	0,03%
29	Saneamento	0,01%
30	habitação	0,00%

Fonte: Siaf, dados coletados pela Auditoria Cidadã.

Infere-se, pois, que quase a metade do orçamento da União do exercício de 2015 destinou-se ao pagamento de juros e amortização da dívida, beneficiando bancos em detrimento dos direitos sociais e praticando um rombo fiscal de R\$ 57 bilhões, o maior registrado desde 1996²⁶⁸. Este é o modelo econômico, conforme explica Maria Lúcia Fattorelli, “voltado para a concentração de renda e riqueza em seus principais pilares: (a) modelo tributário injusto e regressivo; (b) política monetária suicida; e (c) privilégio do Sistema da Dívida”.²⁶⁹

Eis a lógica que leva à conclusão de que os gastos com direitos sociais não levam à crise fiscal. Eis a lógica que permite concluir, também, que a diminuição da dívida, mediante ajustes governamentais, implicaria em mais dinheiro para destinação às Políticas Públicas para consecução dos direitos sociais evitando, sobremaneira, a retração destes direitos evidenciada no cenário brasileiro a partir de 2015. Eis a lógica que deságua na necessidade precípua de cumprimento das leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal, sobretudo para impor maior transparência às demonstrações contábeis e, também, limitar o endividamento público.

3.4 Aumento dos Indicadores Econômicos de Pobreza

²⁶⁸ MOREIRA, Renato de Oliveira. *A legislação orçamentária em xeque com ênfase no caso das pedaladas fiscais*. XXI Prêmio Tesouro Nacional. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Ciente/Downloads/N%C2%BA41%20-%202016.pdf>. Acesso em: jan. de 2018.

²⁶⁹ FATTORELLI, Maria Lúcia; AVILA, Rodrigo. Auditoria da dívida e o necessário aumento dos gastos com a saúde. *Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz*. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Futuros_artigos_d%C3%ADvida-p%C3%BAblicamaria-lucia-fatorelli.pdf>. Acesso em: jan. de 2018.

A desigualdade de distribuição de rendas e a pobreza são características históricas do Estado Brasileiro.

Nas décadas de 50 e 60, o Brasil vivenciava a era do desenvolvimentismo, com um notável crescimento econômico se contrapondo, contudo, a um período de elevação das desigualdades sociais e econômicas, caracterizadas, principalmente, pela exploração da classe trabalhadora que penava, sem nenhum direito trabalhista, na pobreza e miséria.

Na década que se seguiu, a política econômica brasileira tomou os rumos do desenvolvimento econômico²⁷⁰ através do processo de industrialização e, com isto, investimentos foram direcionados à infraestrutura do país e ao fomento ao consumo de produtos nacionais, levando, de certo modo, ao desincentivo ao comércio exterior e valorizando o comércio nacional.

Para tanto, necessário se fez adotar políticas tendentes a aumentar o poder de compra da classe média brasileira o que não significou, contudo, melhoras para a classe pobre de trabalhadores para os quais, acreditava-se que as condições de vida melhorariam em um efeito denominado “transbordamento”.²⁷¹

Não foi o que aconteceu, contudo. Além dos benefícios econômicos não afetarem a classe mais pobre através do supracitado efeito de transbordamento, as pessoas de baixa renda tiveram seus salários reduzidos, bem como reduzida, também, a sua participação da renda nacional.

A década de 80, conhecida como “a década perdida”, significou um período de expressiva recessão e aumento excepcional da produção de pobreza para o povo brasileiro. Marcada, principalmente pela Crise do Petróleo, evidenciou-se o agravamento das finanças públicas do país.

Diferentemente da década anterior, a política econômica nos anos 80 pautava-se pela produção de desestímulos ao consumo nacional para o fim de gerar aumento no comércio exterior. Estes desestímulos, consubstanciados na contenção dos salários da população brasileira e na elevação de impostos e de taxas de juros, levaram ao aumento catastrófico do índice de pobreza no Brasil. Neste período, a inflação atingiu o patamar de 100% ao ano.

²⁷⁰ Década conhecida como de crescimento econômico extraordinário, denominado “Milagre Econômico”.

²⁷¹ Acreditava-se que a partir do aumento, para a classe média, do consumo de bens e serviços, bem como nas melhores condições de habitação, os mais pobres seriam indiretamente beneficiados com mais oportunidades de emprego etc., o que nas palavras de Antonio Delfin Neto significava: “Deve-se primeiro fazer o bolo crescer, para depois distribuí-lo”.

A Constituição da República trouxe uma série de medidas para garantia de diversos direitos sociais de forma a ampliar o acesso da população brasileira a determinados bens e serviços públicos fixando, ainda, o salário mínimo e contribuições sociais.

O período que se seguiu, no entanto, na contramão do texto constitucional, foi marcado por políticas de congelamento de preços promovidas através da instituição de uma nova moeda, o “Cruzado Novo”²⁷², que veio a contribuir para o aumento da má distribuição de renda e da pobreza. Com o poder aquisitivo concentrado nas mãos das classes mais favorecidas houve a estagnação da pobreza no País.

Na década de 90 como Governo do Presidente Collor, as políticas governamentais voltavam-se para a abertura econômica, privatizações, redução de gastos promovida através da extinção dos incentivos fiscais e subsídios, bem como pela criação²⁷³ e elevação de tributos.

Além disso, através de uma redução abrupta das tarifas de exportação, o Governo Federal deu causa à abertura comercial exterior, o que provocou a introdução de inúmeros produtos estrangeiros no mercado nacional, desfavorecendo, sobremaneira, as indústrias brasileiras as quais, em grande número, chegaram a fechar suas portas e elevando, via de regra, o desemprego.

Todos estes fatores, aliados a políticas econômicas que se mostraram equivocadas, deram causa também ao agravamento da distribuição de renda e ao acúmulo, ainda maior, da pobreza.

Nos Governos de Fernando Henrique Cardoso, a inflação sofreu dois processos de redução, um no ano de 1994 e outro no ano de 1995, fatos que permitiram uma estabilização razoável e, conseqüentemente, um aumento do poder de compra para as classes mais baixas, amenizando, de certa forma, os indicadores de pobreza.

Foram instituídas importantes Políticas Públicas sociais, tais como bolsa-escola, vale gás e bolsa-alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Benefício Mensal – Idoso, Benefício Mensal – Portadores de Deficiência, Bolsa-

²⁷² O cruzado novo foi a moeda brasileira de 16 de janeiro de 1989 a 16 de março de 1990. Foi consequência da reforma monetária promovida pelo Plano Verão, instituído pelo ministro Máílson da Nóbrega, em 1989 no governo do Presidente José Sarney. Fonte: Wikipédia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Ver%C3%A3o>. Acesso em: 17 jan. de 2018.

²⁷³ Foram criados a COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e a CPMF: Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira.

Renda (seguro-safra), Aposentadorias Rurais, Abono Salarial PIS/Pasep, Seguro-desemprego, Renda Mensal Vitalícia,²⁷⁴ evidenciando um aumento expressivo no gasto público voltado à implementação destas políticas sociais.

No Governo Lula, as políticas de combate à pobreza foram intensificadas, exteriorizando-se, principalmente, em ações de transferência de renda, de inclusão produtiva e de microcrédito confundindo-se, não raras vezes, com ações de assistência social, apesar de possuírem conceitos diferentes e com peculiaridades próprias.

Seguindo a estratégia de combate à fome adotada em sua campanha, fora criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), com subordinação hierárquica diretamente ao Presidente da República e com o objetivo de colocar em prática o Programa “Fome Zero”.

O audacioso programa compreendia uma série de Políticas Públicas de diversos órgãos governamentais que, em conjunto, intensificariam o combate à pobreza extrema.

Dentre elas, a transferência direta de renda através do Cartão Alimentação; reforma agrária; fortalecimento da agricultura familiar; programas de desenvolvimento territorial; programas de geração de trabalho e renda; desoneração tributária dos alimentos básicos; distribuição de alimentos; merenda escolar; programa de alimentação do trabalhador; produção para o consumo próprio; bancos de alimentos; restaurantes populares; cozinhas comunitárias; construção de cisternas armazenamento de água.²⁷⁵

Contudo, o Programa Fome Zero foi em pouco tempo substituído pelo Programa Bolsa Família que passou a ser a política social condutora do Governo Lula.

O Programa Bolsa Família, verdadeira unificação dos programas de distribuição de rendas do Governo de FHC, mostrou-se, contudo, uma exponencial ação governamental com resultados positivos, alcançando as famílias de baixa renda em todo território nacional e melhorando as condições de vida de parcela da população brasileira.

²⁷⁴ Programa voltado a idosos com mais de 70 anos ou inválidos sem meios de subsistência, nem amparo, destinando-se a estes um salário mínimo.

²⁷⁵ GRASIANO DA SILVA, J. *et al.* *Fome zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

Baseado em dados do IBGE, Rosa Maria Marques e Áquila Mendes apontam que:

[...] Em outubro de 2006, esse programa beneficiava 11.009.341 famílias, ao custo de R\$ 680,08 milhões no mês, alcançando, portanto, 48.441.100 pessoas, isto é, 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006. Isso significa que parcela da população brasileira situada abaixo da linha de pobreza conseguiu ultrapassá-la, por meio do recebimento dessa transferência²⁷⁶.

Em contrapartida, para proporcionar este resultado positivo em políticas sociais de distribuição de rendas, o Governo Federal promoveu cortes nos valores destinadas à saúde, à educação, habitação e saneamento, funções estas essenciais para a promoção da desigualdade social.²⁷⁷

Certo é que no Governo Lula, notadamente, a partir da crise de 2008, deu-se início a uma série de medidas para manter a estabilidade até então alcançada, medidas estas que se intensificaram no governo da Presidente Dilma e representaram, ao final, um verdadeiro retrocesso no combate à pobreza e desigualdade no Brasil.

Com slogan “Brasil Rico é País sem Miséria” Dilma assume a Presidência da República para dar continuidade às políticas governamentais adotadas no Governo de Lula, impulsionadas pelas políticas de distribuição de renda, pelo crescimento do mercado interno e a participação de uma parcela significativa da população brasileira que até então não compartilhava do consumo de massa. Porém, agora, com um diferencial: um cenário incerto em razão da mais grave crise econômica externa ocorrida após a Crise de 1929.

Inobstante a crença de que o ritmo da economia brasileira não seria afetado, no Brasil não aconteceu diferente dos demais países.

De acordo com as metas apresentadas pelo Governo Federal no que toca à erradicação da pobreza e conforme dados obtidos através de censos do IBGE, a

²⁷⁶ MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula. *Revista de Economia*, São Paulo, v.34, n.3, set./dez. p.91-112, 2008.

²⁷⁷ LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a07.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

linha da pobreza²⁷⁸ seria definida com base no rendimento menor ou aproximado a R\$ 70,00, (setenta reais) configurando, nesta hipótese, a pobreza extrema.

Com isto, para promover o combate à pobreza extrema, o Governo instituiria políticas para a inclusão social, consubstanciadas na garantia de renda, no acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva.

Em 20 de fevereiro de 2013, em matéria veiculada pelo Jornal Estadão²⁷⁹, Dilma chegou a afirmar que faltava pouco para a superação da pobreza extrema, lançando o slogan de sua campanha à reeleição: “O fim da miséria é só o começo”.

Porém, na tentativa de manter as ações governamentais nos moldes recebidos do Governo de Lula, Dilma, já no seu primeiro mandato, lançou mão de uma série de medidas que, conforme visto nos capítulos anteriores, agravou o endividamento público e pouco resultado trouxe para a população mais pobre.

Ainda em 2013, dados do IBGE e IPEA veiculados pelo UOL²⁸⁰, dão conta de que quase 1 milhão de brasileiros voltaram à miséria. De acordo com os números baseados em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o percentual de famílias em pobreza extrema saltou de 3,63% em 2012 para 4,03% em 2013.

Em 15 de dezembro de 2017 o IBGE divulgou a pesquisa Síntese de Indicadores Sociais (SIS)²⁸¹, da qual constatou que o Brasil possuía no ano de 2016 cerca de 13,4 milhões de pessoas vivendo em condição de pobreza extrema, ou seja, 6,5% da população vivia com até US\$ 1,90 por dia no país.

Depreende-se, pois, que com o agravamento da recessão econômica do Brasil iniciada em 2015, houve um considerável aumento dos indicadores de

²⁷⁸ Em 2017, IBGE trouxe novos indicadores como linhas do Programa Brasil sem Miséria - PBSM – R\$ 85,00 (pobreza extrema) e R\$ 170,00 (pobreza) em seus valores de 2016 – e a linha do Benefício de Prestação Continuada - BPC – definida como o rendimento domiciliar per capita abaixo de ¼ de salário mínimo. BRASIL. IBGE. Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: jan. de 2018.

²⁷⁹ MONTEIRO, Tânia. MOURA, Rafael Moraes. Dilma anuncia fim da pobreza extrema e PT vê reeleição 'sem pedras no caminho'. O Estado de S. Paulo. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,dilma-anuncia-fim-da-pobreza-extrema-e-pt-ve-reeleicao-sem-pedras-no-caminho-imp-,999110>>. Acesso em: jan. de 2018.

²⁸⁰ MADEIRO, Carlos. Miséria no país aumenta 10% em 2013 e ameaça conquistas sociais, diz Ipea. Uol Notícias. 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/07/16/miseria-no-pais-aumenta-10-em-2013-e-ameaca-conquistas-sociais-diz-ipea.htm>>. Acesso em: jan. de 2018.

²⁸¹ Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: jan. de 2018.

pobreza e surgimento de novos pobres, conforme indicado pelo Banco Mundial e divulgado pela ONUBR²⁸²:

Até o final de 2017, o Brasil deverá testemunhar um aumento de 2,5 milhões até 3,6 milhões no número de pessoas vivendo na miséria. Resultado da prolongada crise econômica, a estimativa foi divulgada neste mês pelo Banco Mundial. O organismo financeiro traça um perfil desses “novos pobres” — em média, brasileiros com menos de 40 anos, moradores de zonas urbanas, que concluíram pelo menos o Ensino Médio e estavam empregados em 2015, sobretudo no setor de serviços. Para mitigar os impactos da recessão sobre a população, o Banco Mundial recomenda a expansão do Bolsa Família, que deverá ter seu orçamento ampliado para 30,7 bilhões de reais em 2017, caso o governo queira cobrir os “novos pobres” com a proteção social. Isso evitaria que a miséria atingisse valores acima do patamar de 2015, quando a tendência decrescente da pobreza foi revertida após uma década de queda ininterrupta. Em 2014, a pobreza e a pobreza extrema no Brasil eram estimadas em 7,4% e 2,8%, respectivamente. No ano seguinte, os valores registraram um salto para 8,7% e 3,4%. O incremento no Bolsa Família sugerido pelo Banco Mundial representa um acréscimo de cerca de 900 milhões de reais na verba prevista para o programa pela lei orçamentária de 2017. O aumento na pobreza para este ano foi calculado com base em variações distintas de índices macroeconômicos. No cenário mais otimista, o Banco Mundial estima uma retomada do crescimento econômico, com um modesto saldo positivo — de 0,5% — para o Produto Interno Bruto (PIB). O desemprego continuaria em ascensão, chegando aos 11,8%, valor 0,6% mais alto do que a taxa de desocupação no ano passado. Na previsão mais pessimista, o Brasil continuará em recessão, com o PIB registrando contração de 1%. O desemprego alcançaria os 13,3%. Nas melhores circunstâncias, o número de pessoas moderadamente pobres atingirá os 19,8 milhões (9,8% da população), incluindo os que viverão na miséria extrema — cerca de 8,5 milhões de indivíduos (4,2%) em 2017. A linha de pobreza utilizada para os cálculos foi estipulada como 140 reais per capita por mês. No pior cenário, a pobreza chega a 10,3% — 20,8 milhões de brasileiros — e a pobreza extrema alcançará os 4,6% — 9,3 milhões. Em 2016, a miséria extrema havia sido calculada em 3,4%.

Restou evidenciado, pois, o retrocesso na escalada para a extinção da pobreza e, ao contrário de todo resultado esperado pelo Governo de Dilma, a recessão levou o Brasil a níveis mais intensos de desigualdade.

²⁸² ONU BRASIL. Número de pobres no Brasil terá aumento de no mínimo 2,5 milhões em 2017, aponta Banco Mundial. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-pobres-no-brasil-tera-aumento-de-no-minimo-25-milhoes-em-2017-aponta-banco-mundial/>>. Acesso em: jan. de 2018.

CONCLUSÃO

Ao longo dos séculos, o Estado firmou-se como o precursor do desenvolvimento da sociedade e agente necessário para amenizar as desigualdades sociais.

Neste contexto, as Políticas Públicas surgem como instrumentos do Estado para execução das ações governamentais e meio de efetivação dos direitos sociais. A importância de seu estudo reside no conhecimento de suas etapas de formulação, as quais garantem melhores e mais eficazes caminhos para resolver os anseios, necessidades e desigualdades da sociedade, tornando-a mais equilibrada e justa.

A Constituição da República, intitulada de Constituição Cidadã, traçou um plano para a sociedade brasileira, consagrando um projeto de transformação e garantias sociais, mediante a efetivação de Políticas Públicas, daí porque afirmar-se que se trata de uma Constituição baseada em princípios do Estado Social, uma vez que impõe valores sociais idealizados pelo legislador constituinte para a formação sólida da base da sociedade brasileira.

O texto constitucional figura-se, portanto, como a ligação entre o Estado e o corpo social e deve representar a realidade do povo brasileiro. Se ainda não a representa em toda sua amplitude, deve buscar este atingimento a toda evidência.

No entanto, o que se observa do cenário brasileiro atual é outra realidade, a qual, cada vez mais se demonstra nada confortável para grande parcela da população que se vê à mercê de um Poder Público falido e diante de uma crise que repercute em todos os níveis da sociedade. Esta crise é causa do declínio cada vez mais acentuado da economia e, conseqüentemente, queda da renda dos trabalhadores e, ainda pior, aumento do desemprego e miserabilidade social.

Neste contexto os caminhos apontam fatalmente para o congelamento de gastos do governo com Políticas Públicas voltadas para a implementação dos direitos sociais, os quais são indicados por muitos como os causadores do desequilíbrio das contas públicas.

No entanto, conforme restou comprovado no presente trabalho, não são os direitos sociais que endividam o Estado. A dívida pública, juros sobre ela incidentes, bem como amortizações, ou seja, o sistema de dívida, é que é o grande responsável

pelos resultados negativos na política governamental, representando, no ano de 2015, quase a metade do orçamento público executado da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um grande e nobre marco que veio a moralizar a Administração Pública no Brasil e entrou em vigor em idos do ano de 2000 com a finalidade de restringir a atuação do Poder Executivo para proporcionar uma diminuição do endividamento dos Entes da Federação e propiciar maior transparência na contabilidade pública.

Baseada em modelos bem sucedidos da Nova Zelândia, Estados Unidos e Europa, seus princípios consubstanciam-se na execução eficiente e transparente das despesas públicas para o atingimento da finalidade precípua do Estado que é a garantia para a população do atendimento dos direitos fundamentais através da prestação de serviços públicos de qualidade nos mais diversos setores e, principalmente, na saúde, educação, assistência social, saneamento, habitação, cultura etc.

As normas e princípios orçamentários seguem neste mesmo sentido, uma vez que também impõem limitações ao Poder Estatal ao passo que promovem controles, planejamentos e direções de receita e despesa.

A crise econômica desencadeada no Brasil em 2015 é o reflexo de uma série de manobras que visaram, acima de tudo, burlar os regramentos e princípios orçamentários e de responsabilidade fiscal.

A Política Econômica anticíclica adotada no Governo Lula, continuada e intensificada no Governo Dilma para amenizar os efeitos da Crise do *Subprime* no Brasil, demonstrou-se ineficiente.

O estímulo ao crédito, as desonerações tributárias, os pacotes habitacionais, a redução da meta de superávit primário e a liberação de várias linhas de crédito por parte dos bancos oficiais, traduziram-se no superendividamento público e, como consequência, no alto nível de desemprego, na retração dos direitos sociais e no aumento dos indicadores econômicos de pobreza.

Junte-se a isto, as conhecidas “pedaladas fiscais”, consistentes na falta de repasses do Tesouro Nacional para pagamento de benefícios sociais, tais como bolsa-família, Minha Casa Minha Vida, Seguro Desemprego e outros.

Tais procedimentos implicaram em vedada operação de crédito, uma vez que os pagamentos, ainda que não repassados pelo Tesouro Nacional, deviam ser honrados aos cidadãos e empresas pelo Banco do Brasil, pela Caixa Econômica

Federal e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os juros em razão dos dias de inadimplemento significaram um extraordinário rombo fiscal e serviu de embasamento para do pedido de *Impeachment* da Presidente da República por crime de responsabilidade.

E, ainda, a má gestão da execução orçamentária nos exercícios de 2015 e anteriores levou a situação fiscal da União a um agravamento gradativo o que redundou no inevitável comprometimento dos objetivos da política econômica nacional traçada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, em seu anexo de metas fiscais.

A intervenção tendente a driblar o descumprimento das metas de 2015 levou à edição de decretos sem autorização legislativa o que foi apontado pelo Tribunal de Contas da União como uma significativa expansão, representando um acréscimo de R\$ 58 bilhões (cinquenta e oito bilhões de reais) ao orçamento da União e também serviu de embasamento do pedido de *Impeachment* da Presidente da República por crime de responsabilidade.

O aumento da despesa, o crescente pagamento de juros sobre a dívida pública, a poupança negativa, as dívidas interna e externas excessivas e a falta de credibilidade do Governo, desaguaram inevitavelmente no desequilíbrio fiscal e, conseqüentemente, em expressiva recessão e estagnação do Brasil, diante da impossibilidade de investimentos e crescimento.

Certo é, outrossim, que a limitação do endividamento público e da expansão de despesas continuadas – princípios da lei de responsabilidade fiscal – se fazem estritamente necessários à retomada do equilíbrio orçamentário.

A proposta não consiste, no entanto, em promover cortes de direitos sociais. Pelo contrário.

A proposta consiste em lançar mão de políticas de ajustes fiscais visando promover uma adequação do excesso de demanda frente a um orçamento limitado.

Será, portanto, em consonância com as diretrizes traçadas pela lei de responsabilidade que estes ajustes poderão promover o superávit necessário ao pagamento da dívida pública e, conseqüentemente, a diminuição de juros que proporcionará recursos para financiamento das Políticas Públicas voltadas para a consecução dos direitos sociais.

O desafio concentra-se, pois, na implementação de políticas econômicas de ajustes com objetivo de diminuir os juros da dívida pública e operacionalizar uma

gestão pública otimizada, consubstanciada na aplicação de serviços públicos de qualidade e efetivação dos direitos sociais fundamentais preconizados pela Constituição da República.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992.
- ALEGRETTE, Laís. Renúncia previdenciária representa 30% do déficit recorde do INSS. Folha de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1853212-renuncia-previdenciaria-representa-30-do-deficit-recorde-do-inss.shtml>>. Acesso em: out. de 2017.
- ALMEIDA, Marta Ribeiro de, BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: *Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais*. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 2: 59-76, jul./dez. 2015, p. 60.
- ALTHUSIUS, J. *Política*. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R.; AFFONSO Antônio Geraldo. *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- AMORIM, Felipe; PRAZERES, Leandro; MARCHESAN, Ricardo. Senado aprova impeachment de Dilma, e Temer é efetivado presidente do Brasil. Notícia veiculada em 31 de agosto de 2016 pelo site Uol. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/08/31/senado-aprova-impeachment-e-dilma-deixa-presidencia-em-definitivo.htm>>. Acesso em: out. de 2017.
- ANDERSON, Perry. *Linhagens do estado absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973; 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BALESTERO, Gabriela Soares. Poder público deve resgatar democracia participativa. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-abr-25/orgaos-publicos-canalizar-direito-participacao-direta-povo?pagina=4>>. Acesso em: 24 set. 2016.

BALESTERO, Gabriela Soares. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 3, p. 117-132, dez. 2010.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. Editora Malheiros. 26ª Ed. 2008.

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. *A ideia de ciclo na análise de políticas públicas*. In MATTOS, R.A., Baptista, T.W.F. (Org.) *Caminhos para a análise de saúde*, 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5.ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

BARROSO, Luiz Roberto; BARCELOS, Ana Paula. *O começo da história. A nova interpretação Constitucional e o papel dos Princípios no Direito Brasileiro*. *Revista da EMERJ*, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em :<<http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41034300/HERMENEUTICA.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1495824112&Signature=CV29aaoncYZ4Qzsu2vGPFVWF65E%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DHERMENEUTICA.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. São Paulo: Saraiva, 1989.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Direito econômico, planejamento e orçamento público*. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1294>>. Acesso em: abr. de 2017.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição e a agonia da Constituição econômica*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24845>>. Acesso em: abr. de 2017.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: O silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (orgs.) *Vinte anos da constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade para um teoria geral da política*; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência e Política*. 10ª edição. 9ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo. Editora Malheiros. 8ª Ed. 2007.

BONFIM, Isabela. Em 2015, 8 dos 9 principais programas sociais do governo perderam recursos. O Estado de São Paulo. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-2015--8-dos-9-principais-programas-sociais-do-governo-perderam-recursos,10000015446>>. Acesso em: out. de 2017.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório anual 2011, vol. 47. Brasília, p. 1-224, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer de autoria do Deputado Jovair Arantes, apresentado à Comissão Especial formada para apreciação da denúncia na Câmara dos Deputados. 2105. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>>. Acesso em: out. de 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: ago. de 2017.

BRASIL. Exposição de Motivos n. 00105/2015 MPMF, de 22 de julho de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2015/105.htm> Acesso em: out. de 2017.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. *O processo de agenda-setting par aos estudos das políticas públicas*. RP3 –Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição n. 06. 1º semestre de 2016. ISSN: 2317-921X. Disponível em <[file:///C:/Users/Cliente/Downloads/15903-49463-3-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Cliente/Downloads/15903-49463-3-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: abr. de 2017.

BRASIL. IBGE. Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: jan. de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: set. de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 1950.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. p. 2.745. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: abr. de 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 mar. 1992.

BRASIL. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2012.

BRASIL. *Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Edição Extra, Publ. em 02.01.2015.

BRASIL. Lei 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. *Diário Oficial da União*, Publ. em 22.04.2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 05/2015. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. Sem indicação datas de publicação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2015/msg269-julho2015.htm> Acesso em: out. de 2017.

BRASIL. Medida provisória nº 540, de 2 agosto de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, 03 ago. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação 2790/SC. Reclamante: Luiz Henrique da Silveira. Reclamado: Juiz de Direito da Fazenda Pública de Joinville.

Interessado: Ministério Público de Santa Catarina. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, 02/12/2009. Publicado em 04/03/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 2138/DF. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal da 14ª Vara, Seção Judiciária do Distrito Federal. Interessado: Ministério Público Federal Relator Originário: Min. Nelson Jobim para o Relator Gilmar Mendes. Brasília, 13/06/2007. Publicado em 18/04/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag Reg em Ação Cautelar 3585/RS. Agravante: Yeda Rorato Crusius, Agravado:Ministério Público Federal. Relator: Celso de Mello. Brasília, 02/09/2014.

BRASIL. Tesouro Nacional. SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: jan. de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1464/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1464%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: out. de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2015. Análise das oitivas. Processo n. 008.389/2016-0, Acórdão n. 2.523/2016, Plenário, Brasília, DF, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/PROC%253A0083892016%2520ANOPROCESSO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório Preliminar Contas do Governo da República*. Brasília, DF, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4> file:///C:/Users/Cliente/Downloads/10711-44032-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: abr. de 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Código de Processo Civil anotado*. In: MARCATO, Antonio Carlos (Coord.). São Paulo: Atlas, 2006.

BULOS, UadiLammêgo. *Finanças públicas e orçamento*. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, 211: 281-299, jan/mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47144/45720>>. Acesso em: abr. de 2017.

CALDEIRA, João Paulo. Sistema da dívida pública impede os direitos sociais, diz Maria Lúcia Fatorelli. GGN. 2017. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/sistema-da-divida-publica-impede-os-direitos-sociais-diz-maria-lucia-fatorelli>>. Acesso em: out. de 2017.

CALDERARO, Francisco R. S. *Incentivos Fiscais à Exportação*. São Paulo: Resenha Tributária, 1973.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. 2 reimp., 1992.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22. ed. rev. ampl. e atual. até 10.07.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CHAVES, Pablo Bonilla. *O novo direito ao desenvolvimento e a reserva do possível*. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, 26: 181-202, jan./jun. 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COSTA, Aldo de Campos. *Princípios orçamentários na ótica dos concursos públicos*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-05/toda-prova-principios-orcamentarios-otica-concursos-publicos>>. Acesso em: abr. de 2017.

CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza; GOMES, Frederico Barbosa. *Processo constitucional e direitos fundamentais: Ensaio sobre uma relação indispensável à configuração do estado democrático de direito*. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 25, n. 2: 131-162, jul/dez. 2009.

CRUZ, Paulo Márcio. *Poder, política, ideologia e Estado Contemporâneo*. São Paulo: Juruá, 2002.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Roberto A. *Who Governs?* New Haven, Conn: Yale University Press, 2005.

DEODATO, Alberto. *As funções extra-fiscais do imposto*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Minas Gerais. Tese para o concurso de Professor Catedrático de Ciências das Finanças, 1949.

DI PRIETO, Maria S. Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.) Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo: Saraiva, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. Coord. Geral. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FATTORELLI, Maria Lúcia; AVILA, Rodrigo. Auditoria da dívida e o necessário aumento dos gastos com a saúde. *Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz*. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Futuros_artigos_d%C3%ADvida-p%C3%BAblicamaria-lucia-fatorelli.pdf>. Acesso em: 17 jan. de 2018.

FATTORELLI, Maria Lucia. O sistema da dívida no Brasil e no mundo. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/10/USP-14-10-2014-O-Sistema-da-Divida-no-Brasil-e-no-Mundo.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Congelamento de Preços: Tabelamentos Oficiais*. Rio de Janeiro, Revista de Direito Público, p.76-77, jul./set. 1989.

FIGUEIREIDO, Eduardo Henrique Lopes. *Entre política e normatividade: Constitucionalismo, direitos fundamentais e democracia na era das consequências*. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/53-223-2-PB.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

FIGUEIREDO, Reginaldo Santana. *Teoria dos Jogos: Conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v1n3/a05v1n3.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. Texto para discussão no 1223: Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006.

FIORI, José Luis. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos. CEBRAP*.n. 40, pp. 125-144. 1994.

FUNCIA, Francisco R. *Condicionantes fiscais das políticas públicas municipais*. In: Alves, Luiz Roberto; Carvalho, Marcelo (Org.). *Cidades: identidade e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FURTADO, Celso. *Teoria e política de desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GADELHA, S. R. DE B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, v. 11, n. 1, p. 65–77, 2011.

GADELHA, Gustavo de Paiva. *Isenção Tributária: Crise de Paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo*. Curitiba: Juruá, 2010.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GASTON, Jèzeapud SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os princípios orçamentários*. Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações. Rio de Janeiro, 1962.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. Rio de Janeiro: *BNDES*, julho – 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 15.ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros. 2012.

GRASIANO DA SILVA, J. *et al. Fome zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

G30 – Group of 30. *Long-term finance and economic growth*. Washington, DC: 2013.

Disponível em:
<http://group30.org/images/uploads/publications/G30_LongtermFinanceEconGrowth.pdf>. Acesso em: set. 2017.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Seibeneichler. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*; tradução Prof. Lycurgo Gomes da Motta; revisão João Mendes de Almeida. SÃO PAULO: MESTRE JOUR. 1934.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. Significado dos Direitos Fundamentais. In: *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. Trad. Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009.

HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: abr. 2017.

IPEA. *Desafios do Desenvolvimento*. 2008. Ano 5. Edição 45. 5 jul. 2008. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23> Acesso em: out. 2017.

JACINTO DA SILVA, Edson. *O município na lei de responsabilidade fiscal*, Leme: Editora de Direito, 2001.

KALLÁS FILHO, Elias. A constituição Econômica de 1988: Fundamentos, funções e enunciado – síntese. In: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes (Coord.) et. el. *Constitucionalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*: São Paulo: Abril Cultural, 1982.

KERTZMAN, Ivan. *A desoneração da folha de pagamento*. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public choices*. Boston: Little Brown, 1984.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a07.pdf>>. Acesso em: 17 jan. de 2018.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. *Concepção e organização de um plano de governo. Gestão de Políticas Públicas*. Curso atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas. Módulo 3: Gestão de

políticas públicas. Brasília, DF: Escola de Formação Política Miguel Arraes. Fundação João Mangabeira, 2008.

LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Coord.). *et. al. Agenda contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOBO, Bárbara Natália, NOTARO, Antunes. *Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre*, v. 30, n. 1: 203-220, jan./jun. 2014.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Brasília: IPEA. 2015.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. Modelo teórico e discursos críticos. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012#back13> Acesso em: 23 set. 2016.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal. Origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MADEIRO, Carlos. Miséria no país aumenta 10% em 2013 e ameaça conquistas sociais, diz Ipea. Uol Notícias. 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/07/16/miseria-no-pais-aumenta-10-em-2013-e-ameaca-conquistas-sociais-diz-ipea.htm>>. Acesso em: jan. de 2018.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula. *Revista de Economia*, São Paulo, v.34, n.3, set./dez. p.91-112, 2008.

MEIRELLES, HELY LOPES. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. atualizada pela Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELLO, Albino de. *Economia Política*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1968.

MONTEIRO, Tânia; MOURA, Rafael Moraes. Dilma anuncia fim da pobreza extrema e PT vê reeleição 'sem pedras no caminho'. O Estado de S. Paulo. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,dilma-anuncia-fim-da-pobreza-extrema-e-pt-ve-reeleicao-sem-pedras-no-caminho-imp-,999110>>. Acesso em: jan. de 2018.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. Revista de Economia Política. São Paulo. v. 31 n. 4. 2011. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>>. Acesso em: out. de 2017.

MOREIRA, Renato de Oliveira. *A legislação orçamentária em xeque com ênfase no caso das pedaladas fiscais*. XXI Prêmio Tesouro Nacional. 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/N%C2%BA41%20-%202016.pdf>>. Acesso em 17 jan. de 2018.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*, vol. 1. São Paulo: Atlas; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1973.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1986.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ONU BRASIL. Número de pobres no Brasil terá aumento de no mínimo 2,5 milhões em 2017, aponta Banco Mundial. 2017. Disponível em:

<<https://nacoesunidas.org/numero-de-pobres-no-brasil-tera-aumento-de-no-minimo-25-milhoes-em-2017-aponta-banco-mundial/>>. Acesso em: jan. de 2018.

PAPADOPOL, Marcel Davidman. *A extrafiscalidade e os controles de proporcionalidade e de igualdade*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2009.

PASQUINO, Gianfranco. *Curso de ciência política*. 2. ed. rev. actual. Lisboa: Principia, 2010.

PEREIRA, C.A.G, Endividamento *público na lei de responsabilidade fiscal*. In: Valdir de Oliveira Rocha (Org.). *Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 1 ed. São Paulo: Dialética, 2001.

PERI GUEDES, Marco Aurélio. *Estado e Ordem Econômica e Social – A experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934*, Rio de Janeiro, Renovar, 1998.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, Ricardo Leite. *Direito econômico da tributação. Uma análise da extrafiscalidade no sistema tributário*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico história da ideia de mercado*; tradução AntonioPenalves Rocha; Revisão técnica Norberto Luiz Guarinello. São Paulo: EDUSC. 2002.

RUDOLPH, Von Jehring. *Der ZweckimRecht*, 4ª ed., I.

SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do Impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “Pedaladas Fiscais”. *Revista de Direito Brasileiras*, São Paulo, v.16, n.7, jan./abr. p.57-58, 2017.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. atual. eampl. Brasília: OMS, 2004.

SANTA HELENA, EberZoehler. *Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou da exclusividade orçamentária*. Brasília. a. 40 n. 159 jul/set 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/873/R159-04.pdf>>. Acesso em: abr. de 2017.

SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os princípios orçamentários*. Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações. Rio de Janeiro, 1962.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004.

SARAIVA, Enrique. *Introdução à Teoria da política pública*. In. SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Org.) *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10ª ed. Ver. Atual. Ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Regime jurídico dos direitos fundamentais sociais na Constituição (parte I)*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-05/direitos-fundamentais-regime-direitos-fundamentais-sociais-constituicao-parte>>. Acesso em: abr. de 2017.

SCHNEIDER, Juliana Cordeiro, SIVIERO, Karime Silva. *Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre*, v. 29, n. 2: 365-388, jul./dez. 2013.

SCHOUERI, Luis Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli (Org.). *et al. Reforma do estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA, 2006.

SILVA FILHO, Edson Vieira da. *Os direitos fundamentais a partir de uma perspectiva pós-moderna e neo-constitucionalista*. Rev. Fac. Sul de Minas, Pouso Alegre, 26:99-115, jan/jun. 2008.

SILVA, Fabio José Ferreira da; FONSECA NETO, Fernando de Aquino. Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 24. N.2, mai./aug. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/1355>>. Acesso em: out. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

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

SIMÃO, Edna; RODRIGUES, Lorena; MARCHESINI, Lucas; PERES, Leandra. Desoneração da folha não deu resultado esperado, diz Levy. *Valor Econômico*, 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3931298/desoneracao-da-folha-nao-deu-resultado-esperado-diz-levy>>. Acesso em: 26 out. 2017.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *A sublimação jurídica da função social da propriedade*. Lua Nova, São Paulo, 66:109-137, 2006.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano n. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em abr. de 2017.

SOUZA, MichelliAmorin Sancho. *Conceito constitucional da dignidade coletiva e efetivação dos direitos sociais*. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12839/1/2012_dis_massouza.pdf>. Acesso em abr. de 2017.

STONE, D. Recyclingbins, garbagecansorthinktanks? Threemythsregardpolicyanalysisinstitutes. *PublicAdministration*, v. 85, n. 2, p. 259-278, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição. O Estado do mal-estar. 2001. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2502200105.htm>>. Acesso em: out. 2017.

TIMÓTEO, Antonio. A dívida bruta do setor público chegou a R\$ 3,9 trilhões em 2015. *Correio Braziliense*. 2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/01/30/internas_economia,515876/a-divida-bruta-do-setor-publico-chegou-a-r-3-9-trilhoes-em-2015.shtml>. Acesso em: out. de 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 10 ed. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003.

TOSCANO, Camilo. Presidente do BNDES critica Lei de Responsabilidade Fiscal. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49924.shtml>>. Acesso em: out. de 2017.

WEBER, Max. *Ciência e política duas vocações*. Editora Cultrix. 2004.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. rev. atual. e ampl.
Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.