

# O QUADRO DE REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

A hipótese de trabalho tal como construída no capítulo cinco – *o gasto público tende a se legitimar à medida que exprime a compatibilidade entre a sua finalidade e as preferências dos membros da sociedade; e a sua legitimação tem lugar no curso do processo de planejamento e orçamentação governamental* –, conquanto ancorada em debate teórico que se presume consistente, não se encontra adequada para dar conta da sua verificação prática no âmbito do Tribunal de Contas da União.

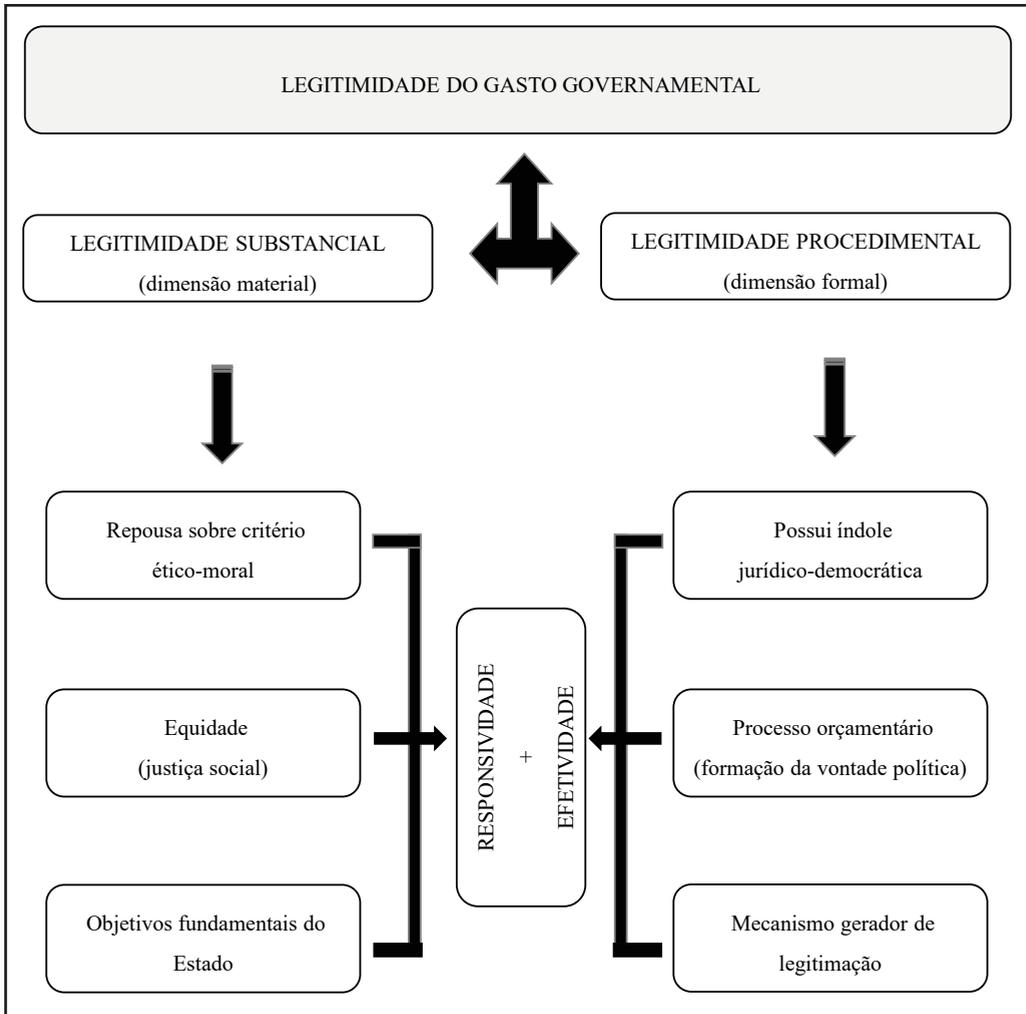
Por conseguinte, a fim de responder, na Parte II deste trabalho, à última das questões de pesquisa – *quais as condições de possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) realizar o controle de legitimidade do gasto público federal?* –, faz-se indispensável, sob o ponto de vista metodológico, sistematizar os parâmetros operacionais mediante os quais os dados levantados sobre o desempenho do TCU possam ser analisados com racionalidade<sup>1</sup>. Esse quadro de referências, que envolve precisar os conceitos, identificar as suas dimensões e indicar potenciais indicadores, orientará o exame dos normativos e da eventual

---

<sup>1</sup> Quivy (2008) considera essencial a configuração do modelo de análise para efeito de verificação da realidade.

prática de controle de legitimidade levados a cabo pelo TCU. O fluxograma 3 seguinte procura sintetizar tal quadro analítico valendo-se de toda a exposição realizada até aqui, em especial a dos capítulos cinco e seis precedentes.

Fluxograma 3 - Referências para análise da legitimidade do gasto governamental



Fonte: o Autor, 2018.

O quadro de referência acima procura ilustrar como o grau de legitimidade do gasto governamental pode ser avaliado mediante dois critérios conexos: *o material (ou substancial) e o formal (ou procedimental)*. O *critério substancial*, de caráter ético-moral (porque implica valores, fins, objetivos e propósitos), está associado ao conteúdo, à destinação e ao objeto da alocação

dos recursos públicos. O *critério procedimental*, de índole jurídico-democrática, está relacionado ao modo como se forma a vontade política definidora das escolhas orçamentárias. No primeiro, indica-se o fundamento sobre o qual repousa a legitimidade do gasto público, qual seja, os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, consubstanciados no artigo 3º da Constituição Federal. No segundo, designa-se o processo de formação das leis orçamentárias, tal qual estabelecido na Carta Política e legislação complementar, como mecanismo apropriado para legitimar o gasto público. Em sua dimensão material, a legitimidade sustenta-se na pretensão de promover a equidade (ou justiça social) entre os membros da sociedade. Na dimensão formal, tem-se o processo de legitimação organizado para conectar, na formação do gasto governamental, o Estado (por seus Poderes constituídos), a sociedade civil e o mercado, em uma dinâmica argumentativa-racional que, ao gerar intersubjetividade, reúne as condições adequadas para produzir decisões válidas (justificadas).

Esse modelo analítico ainda preconiza que a legitimidade do gasto governamental tende a ser assegurada na medida em que reverencia os princípios da *responsividade* e o da *efetividade*, considerando as suas duas dimensões (material e formal). O da responsividade, quando o fim do gasto do público corresponde ao que os cidadãos desejam, ou melhor, atende aos interesses da coletividade; o da efetividade, quando esse gasto público assim realizado, de fato, contribui para a modificação pretendida, seja ela social, cultural, ambiental, institucional ou econômica.

O grau de legitimidade do gasto público pode ser avaliado por meio de indicadores, de fácil visualização e operacionalização, alguns já disponíveis para utilização. Do lado da *dimensão substancial*, podem ser úteis o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de *Gini*, assim como a avaliação do *grau de satisfação da sociedade* quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público, conforme previsto no Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), que fixa as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, ainda pendente de desenvolvimento. Do lado da *dimensão procedimental*, dois indicadores poderiam ser desenvolvidos com proveito: um, destinado a aferir o cumprimento das etapas do processo de formação do gasto público; outro, com o fim de medir a funcionalidade do modelo processual orçamentário como meio institucionalizado para a obtenção de decisões legitimadas. A *avaliação de impacto*, ou mesmo a *auditoria operacional (de desempenho)*, constitui instrumento também adequado para verificar a responsividade e a efetividade dos programas governamentais, individualmente

ou agrupados por função de governo, a fim de testar o nível da legitimidade dos gastos realizados. Idênticas alternativas de avaliação são aplicáveis para investigar a performance do processo orçamentário, tanto em seu aspecto formal quanto no funcional, como método idôneo para a legitimação das deliberações em matéria orçamentária.

O *objeto* do controle de legitimidade é o gasto governamental federal. Esse é o recorte definido nos objetivos – *geral* e *específicos* – da presente pesquisa, o que exclui da amostra intencional o controle de legitimidade da receita pública. Mas, a que gasto se direciona esse específico controle? Todos os dispêndios públicos estão aptos a uma investigação nos termos demarcados no modelo aqui desenvolvido?

Conforme opção conceitual adotada no capítulo cinco desta tese<sup>2</sup>, o gasto público é sinônimo de gasto do governo, despesa pública ou de dispêndio público, financiado pelas receitas orçamentárias, programado e executado pelo Poder Público, em articulação com a sociedade civil e os agentes econômicos, com a finalidade de comprar bens, realizar obras, prestar serviços e remunerar pessoas. O gasto público deve ser entendido como uma ação do governo, que é estruturada em programas e orientada para a realização de determinados objetivos. O programa tem como foco a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da coletividade e visa proporcionar maior racionalidade e eficiência à Administração Pública, assim como ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados, elevando a transparência fiscal. A ordenação das escolhas e da execução do gasto público se faz por meio das três leis orçamentárias – do *plano plurianual*, das *diretrizes orçamentárias* e dos *orçamentos anuais* – com observância do devido processo constitucional-legal para esse fim estatuído pela Constitucional Federal.

A Tabela que consta do capítulo um apresenta os principais componentes da despesa pública fixada nos três últimos exercícios financeiros (2016, 2017 e 2018). Essa distribuição, cuja fonte são os dados do orçamento-cidadão organizados pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF), permite visualizar as duas grandes rubricas orçamentárias: as *despesas primárias*, desdobradas em vinculadas e discricionárias e; as *despesas financeiras*, segmentadas em refinanciamento da dívida pública e juros e amortização da dívida. Afora as despesas ditas discricionárias, as demais são consideradas vinculadas. As indagações feitas naquela seção inicial convergiam para saber como se aplica o controle de legitimidade na perspectiva dessas categorias de gastos públicos.

---

<sup>2</sup> Está na página 142 do capítulo cinco.

As despesas enquadradas como discricionárias (primárias) podem ser objeto de controle quanto a sua legitimidade, sem nenhuma restrição de alcance, em razão de as suas programações estarem sob a égide da conveniência e oportunidade dos governantes e governados. As despesas com benefícios previdenciários, pessoal e encargos, e outras obrigatórias, todas vinculadas ao cumprimento de determinados mandamentos, constitucional ou legal, podem ter a sua gestão, em alguma medida, submetida ao controle de legitimidade. Quanto às despesas financeiras (vinculadas), quer se trate do refinanciamento da dívida quer se trate dos seus encargos, pode a sua administração ser submetida ao controle de legitimidade, em razão da possibilidade de adoção de políticas monetária e fiscal destinadas a diminuir o estoque e/ou o nível da sua rentabilidade. As transferências intergovernamentais (vinculadas), quando constitucionais e legais, estão fora da fronteira do controle de legitimidade, porquanto transitam no orçamento apenas para efeito contábil.

Alguns dispêndios públicos (ou quase dispêndios), por outro lado, não se ajustam plenamente ao desenho conceitual de gasto público aqui caracterizado e, nessa condição, faz-se oportuno sopesar a aplicação, a eles, do modelo de legitimidade concebido no presente trabalho. É o caso dos denominados *precatórios* e dos *gastos tributários* (*tax expenditures*).

Os *precatórios* equivalem aos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais a determinadas pessoas, em virtude de *sentença judiciária*, cuja inclusão, como despesa, nos respectivos orçamentos públicos deverá ser feita exclusivamente na ordem cronológica de apresentação deles à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim, em consonância com o artigo 100 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a, p. 96). Nessa situação, não há espaço para a autonomia nas escolhas orçamentárias pelos governantes e governados para fazer valer a justiça distributiva, base da legitimidade substancial. Trata-se, a rigor, de gasto orçamentário decorrente de decisão judicial em sede de justiça comutativa. Essa espécie de despesa pública está sob o controle de legalidade, constituindo exceção ao controle de legitimidade como aqui delineado.

Os *gastos tributários* (*tax expenditures*) correspondem ao montante dos incentivos ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado, valendo-se dos mecanismos tributários tais como o *subsídio* ou *isenção*, *redução de base de cálculo*, *crédito presumido*, *anistia* ou *remissão*, relativos a impostos, taxas ou contribuições, formalizados mediante lei específica – federal, estadual ou municipal – que

regule exclusivamente esses institutos ou o correspondente tributo ou contribuição, conforme previsto no artigo 150, §6º, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a, p. 137). Embora esses incentivos ou benefícios tributários não signifiquem efetivo desembolso, cuida-se de recursos financeiros que não entram nos orçamentos públicos, deixando de financiar parcela dos gastos governamentais. Chama-se atualmente esse fenômeno de *desorçamentação* (*off-budget expenditures*), ou, despesas fora do orçamento. É possível aferir a legitimidade desses *gastos tributários* por intermédio do processo legislativo e administrativo de formação e implementação, respectivamente, das leis específicas que instituem cada um desses benefícios ou incentivos fiscais, aplicando-se os mesmos critérios (material e procedimental) utilizados para a aferição da legitimidade dos gastos discricionários.

Alicerçado no marco teórico e nas evidências trazidas à colação acerca do tema em estudo, afigura-se razoável declarar que o controle de legitimidade do gasto público constitui um *método de leitura moral* das escolhas orçamentárias exercidas pelos governantes e governados no âmbito do processo orçamentário brasileiro<sup>3</sup>. Essa assertiva decorre do fato de a pretensa legitimidade do dispêndio governamental, em sua *dimensão material*, possuir caráter ético-moral, porquanto, implica a realização de valores, fins, objetivos e propósitos, ou seja, expressar o *mérito* da alocação dos recursos orçamentários.

---

<sup>3</sup> Essa conclusão tem origem nas reflexões de Dworkin (2006, p. 52-57) quando discute e apresenta sua teoria sobre a leitura moral da Constituição norte-americana. O método que o autor chama de *leitura moral* é, na verdade, “uma teoria que trata de como certos dispositivos constitucionais devem ser interpretados ou ‘lidos’ - de quais perguntas devem ser feitas e respondidas para que possamos saber o que esses dispositivos significam e exigem”. A leitura moral encoraja que os juízes façam juízos atuais de moralidade política, demonstrando as verdadeiras bases de tais juízos, mediante argumentos fundamentados em princípios, de modo que o público possa participar da discussão; além disso, estimula também os juízes a interpretarem a constituição à luz da sua *concepção de justiça*. A leitura moral, segundo Dworkin, coloca a moralidade política no próprio núcleo do direito constitucional.