BEATRIZ DIB NAMI

BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO

Dissertação de Mestrado

Orientador: José Maria Arruda de Andrade

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

BEATRIZ DIB NAMI

BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO

Dissertação de Mestrado apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Professor Associado José Maria Arruda de Andrade.

São Paulo – SP

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Nami, Beatriz Dib

BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO; Beatriz Dib Nami ; orientador José Maria Arruda de Andrade - São Paulo, 2020. 169.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Benefícios creditícios e financeiros. 2. Atuação do Estado. 3. Controle interno e externo. 4. Tribunal de Contas da União - TCU. I. Andrade, José Maria Arruda de, orient. II. Título.

NAMI, Beatriz Dib. **Benefícios creditícios e financeiros como instrumentos jurídicos de atuação do Estado**. 2019. 169 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Ao meu avô Dirmas, que vibra, em algum lugar melhor, com esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Esta intensa caminhada só foi possível graças às pessoas que me acompanharam e apoiaram em seus momentos bons e ruins. 2019 não foi um ano fácil: dentre grandes conquistas e inúmeros obstáculos, alguns agradecimentos são necessários.

Ao meu orientador, José Maria Arruda de Andrade, que, desde 2009, me apoia com generosidade e conhecimento ímpares. Talvez, naquela nossa primeira conversa, ainda na graduação, não imaginasse que chegaríamos até aqui em uma relação tão produtiva. Que sorte a minha.

Aos meus pais, Nami e Eliana, por todo o apoio e incentivo à minha educação. Sem vocês ao meu lado de forma incondicional nada seria possível. Vocês são meu grande exemplo de integridade e ética na vida pessoal e profissional. Obrigada por tanto.

À minha irmã, Isabela, por me tirar constantemente da zona de conforto e me provocar reflexões sem as quais eu não chegaria até aqui.

Ao meu companheiro de vida, Renan. Você está presente em todos os momentos, bons e ruins, sabe das minhas angústias e as resolve com um simples olhar. À sua serenidade que me completa e muda a minha vida diariamente. Nosso amor me acompanhou por todo esse caminho e, com certeza, é apenas o começo.

Aos amigos que me acompanham nessa jornada desde que me mudei para a Capital, Beatriz Vico, Bruna Amaral Vieira e Fernanda Zavatieri. Vocês são a família que escolhi a 438 quilômetros de casa. Obrigada pela apoio nesta e em tantas outras caminhadas.

Aos amigos que as Arcadas me trouxeram, Leonardo Branco, Daniel Gelcer, Paula Zugaib e, especialmente, Andrei Aguiar, amigo muito mais que querido e parte da minha família.

Às Arcadas, por me trazerem a reflexão e humanidade que me faltavam.

31 de dezembro de 2019

NAMI, Beatriz Dib. **Benefícios creditícios e financeiros como instrumentos jurídicos de atuação do Estado**. 2019. 164 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem o objetivo de colocar luz à discussão que circunda os benefícios creditícios e financeiros, até o momento pouco explorados frente à relevância que apresentam em termos orçamentários. Para isso localizaremos a discussão dentro do Direito Econômico. Entender os referidos benefícios como essenciais à compreensão da política econômica adotada pelo Estado e como instrumento relevante para o alcance dos objetivos traçados pela Constituição Econômica de 1988 é essencial ao desenvolvimento do trabalho. A atuação do Estado por meio da eleição de instrumentos como os benefícios creditícios e financeiros será olhada como integrante de uma política econômica e de diretrizes estabelecidas pela própria Constituição. A compreensão de necessidade de planejamento para a coerência da política adotada também será objeto de análise. Após, os benefícios serão localizados dentro do orçamento. O estudo das peças orçamentárias mais essenciais ao funcionamento do sistema será relevante para a localização do benefícios creditícios e financeiros. Contudo, focaremos na questão da despesa pública, tendo em vista a natureza dos referidos benefícios. Como mencionamos, a intenção é iluminar a discussão ainda nebulosa sobre o assunto. Feita a localização dos referidos instrumentos econômicos dentro do sistema econômico e orçamentário, passaremos à análise do controle e dos benefícios em si, bem como selecionaremos alguns para que se entenda a importância da análise feita em conjunto pela Administração Pública – controle interno – e pelo Tribunal de Contas da União – controle externo. Assim, proporemos o estudo de alguns benefícios escolhidos estrategicamente, tendo em vista os acórdãos do TCU que tratam do tema e o comportamento da Administração Pública a partir dessas análises.

Palavras-chave: Benefícios creditícios e financeiros. Atuação do Estado. Despesa pública. Economicidade. Controle interno e externo. Tribunal de Contas da União.

NAMI, Beatriz Dib. **Credit and financial benefits as legal instruments of State action**. 2019. 164 p. Dissertation (Master's in Law) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ABSTRACT

This dissertation aims to shed light on the discussion surrounding the credit and financial benefits, so far little explored due to their relevance in budget terms. For this we will identify the discussion within the Economic Law. Understanding these benefits as essential to the comprehension of the economic policy adopted by the state and as a relevant instrument to achieve the objectives set by the 1988 economic Constitution is essential to the development of this dissertation. The State's performance through the option of instruments such as credit and financial benefits will be seen as part of an economic policy and guidelines established by the Constitution itself. Realize the requirement for planning for policy coherence will also be analyzed. Afterwards, benefits will be located within budget. The study of the most essential budget pieces to the system operation will be relevant to the location of the credit and financial benefits. However, we will focus on the public expenditure, given the nature of these benefits. As we mentioned, the intention is to illuminate the still nebulous discussion on the subject. Once these economic instruments are located within the economic and budgetary system, we will analyze the control and the benefits, as well as select some to understand the importance of the analysis made jointly by the Public Administration – internal control – and the Federal Audit Court (TCU) – external control. Thus, we will propose the study of some strategically chosen benefits, considering the TCU judgments that deal with the theme and the behavior of the Public Administration from these analyzes.

Keywords: Credit and financial benefits. State action. Public expenditure. Economy. Internal and external control. Federal Audit Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **15**

1 O DIREITO ECONÔMICO, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ATUAÇÃO DO ESTADO **23**

1.1 O Direito Econômico e a presença do Estado na Economia 23

1.1.1 O Direito Econômico e sua importância na análise da política econômica adotada pelo Estado 23

1.1.2 Intervenção e ideologia: matrizes ideológicas da atuação do Estado na economia 29

1.2 Intervenção do Estado na economia e as Constituições brasileiras 35

1.2.1 Evolução e "desenho da intervenção" nas Constituições brasileiras 38

1.2.2 A Constituição Federal de 1988 e a posição atual sobre a atuação do Estado na economia 40

1.2.3 Promoção do desenvolvimento enquanto objetivo da atuação do Estado 48

1.3 Constituição Econômica *versus* Constituição Financeira: o importante diálogo entre o Direito Econômico e o Direito Financeiro 50

2 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DOS BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS NO BRASIL **54**

2.1 O Orçamento e o planejamento 54

2.1.1 Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) 62

2.1.2 Planejamento e o viés finalístico do Plano Plurianual 68

2.2 Despesa pública: conceito, fontes e regime jurídico da despesa pública no Brasil 72

2.3 A dívida pública no Brasil: pontos principais para a compreensão do tema 77

2.4 Benefícios creditícios e financeiros: localizando estes incentivos no orçamento (e fora dele) 81

2.4.1 Incentivos estatais: benefícios tributários, creditícios e financeiros. 82

3 ECONOMICIDADE DOS BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS NA CONJUNTURA BRASILEIRA: O IMPORTANTE DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **92**

3.1 Economicidade: a abrangência e escopo pretendidos pelo trabalho 93

3.2 Controle interno e externo dos gastos direitos 97
3.2.1 Administração Pública Direta e o controle interno 97
3.2.2 Tribunal de Contas da União e o controle externo 102
3.2.3 O diálogo entre a Administração Pública Federal e o TCU: economicidade como fim 108
3.3 Benefícios creditícios e financeiros: análise do controle existente sobre alguns benefícios 110
3.3.1 Setor social 112
3.3.1.1 Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda 112
3.3.1.2 Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) 118
3.3.2 Setor Agropecuário 123
3.3.2.1 Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR) 123
3.3.2.2 Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) 127
3.3.3 Setor Produtivo 131
3.3.3.1 Programa de Sustentação de Investimento (PSI) 131

CONCLUSÃO 137

REFERÊNCIAS 140

BIBLIOGRAFIA PESQUISADA 149

ANEXO – Demonstrativo de Benefícios Creditícios e Financeiros 2018 156

INTRODUÇÃO

Com a intenção de conformar a realidade brasileira ao modelo socioeconômico postulado na Constituição Federal, o Estado atua no Domínio Econômico com o fim de concretizar suas metas. São alguns os instrumentos possíveis para a concretização desse objetivo, mas neste trabalho estudaremos especificamente o caso dos benefícios creditícios e financeiros.

Voltaremos nossa atenção à modalidade de atuação do Estado sobre o Domínio Econômico, no que diz respeito aos benefícios creditícios e financeiros. Instrumento de política econômica usado de forma relevante pelo Estado para dar concretude a uma determinação constitucional, os benefícios em questão são pouco explorados pela doutrina como um todo. São ilustres desconhecidos que possuem um interessante campo de estudo quando associados não apenas ao Direito Econômico, mas também Financeiro.[1]

Embora previstos expressamente, os benefícios creditícios e financeiros na Constituição Federal, artigo 165, parágrafo 6º, pouco se tratou do tema do ponto de vista jurídico. Nossa intenção é acender luz sobre o assunto, relacionando-o diretamente, bem como demonstrando sua importância quando analisados em um contexto de Direito Econômico, Financeiro e Administrativo.

Ao lado das renúncias tributárias (gastos tributários indiretos, materializados por meio de isenções e regimes tributários específicos), sobre o que discorreremos brevemente, os benefícios financeiros e creditícios são gastos efetivamente feitos, ainda que indiretamente, pelo governo com vistas a conceder créditos subsidiados, equalizar juros de créditos, preços subsidiados e assunção de dívidas de fundos.

Ao conceder créditos, subsidiar o fornecimento de produtos ou estabelecer fundos com recursos subsidiados, o Estado, praticando valores inferiores aos de mercado, assume um gasto efetivo ou postergado, sendo o beneficiário daquele subsídio o tomador do crédito, o comprador do produto ou o sujeito que se vale dos referidos fundos.

Fato é que as renúncias federais chegaram, em 2014, no montante de R$ 302,3 bilhões, dos quais R$ 58,6 bilhões corresponderam a esses benefícios creditícios e financeiros, de acordo com o Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República de 2014. Em

---

[1] ANDRADE, José Maria Arruda de. Benefícios Creditícios e Financeiros: esses ilustres desconhecidos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 ago. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-14/estado-economia-beneficios-financeiros-crediticios-ilustres-desconhecidos>. Acesso em: 17 nov. 2019.

2015, o valor desses benefícios chegou a R$ 107,7 bilhões.[2] Em 2018, a concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios representou uma perda de receita orçamentária para o governo federal no montante projetado de R$ 314,2 bilhões, sendo R$ 292,8 bilhões de benefícios tributários e R$ 21,4 bilhões de financeiros e creditícios. Valor expressivo e de análise indispensável.

Apesar de sucessivas quedas após 2015, chegando a 4,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2018, há certa estabilidade dos benefícios tributários e redução acentuada dos financeiros e creditícios.

A trajetória decrescente dos benefícios creditícios e financeiros, dentre outros motivos possíveis, foi fruto essencialmente da revisão de alguns programas, como Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Sustentação do Investimento (PSI), bem como da redução nominal de valores associados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

Assim, no exercício de 2018, os benefícios financeiros e creditícios da União alcançaram R$ 21,4 bilhões, correspondendo a uma redução de quase 75% em relação a 2017.[3]

Portanto, o volume de recursos financeiros, o impacto fiscal de sua utilização sobre a dívida pública e o uso desses subsídios para programas de natureza econômico-social, justificam e até impõem o conhecimento e a análise de suas características por parte dos estudiosos de Direito Econômico e Financeiro.

Partindo da Constituição Federal, o artigo 165, parágrafo 6º, determina que o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de *demonstrativo regionalizado do efeito dos benefícios de natureza financeira*, tributária e *creditícia* sobre as receitas e despesas. Para além da Constituição, o artigo 5º, II, da LC nº 101/2000 também estabelece que o projeto de Lei Orçamentária Anual deverá vir acompanhado daquele demonstrativo regionalizado dos efeitos desses benefícios acima mencionados.

A alusão a esses benefícios, sem maiores definições, delimitações ou outros pormenores já abre a necessidade de esclarecimento para cumprimento necessário do estabelecido em texto constitucional e infraconstitucional acerca da matéria. O presente trabalho, ao realizar esforço de localização dos benefícios no modelo de Estado pretendido

---

[2] BRASIL. TCU. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República** – Exercício de 2014. Relator: Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

[3] Ibid.

pelo constituinte de 88, passa a estudar os gastos diretos dentro da lógica financeira, orçamentária e extraorçamentária, para compreensão adequada do tema.

A partir dessas determinações e da própria atividade de fiscalização externa do Tribunal de Contas da União (TCU), coube ao Ministério da Fazenda construir uma definição para a realidade brasileira do que seriam esses benefícios, de quais se tratariam (programas e fundos) e de como avaliar cada um.

Com a localização do assunto dentro do espectro do Direito Econômico e do Direito Financeiro, podemos definir os subsídios objeto de estudo com adequação necessária, já que agora são entendidos dentro do todo. Assim, os benefícios creditícios, considerados implícitos, podem ser compreendidos como subsídios que decorrem de programas oficiais de crédito concedidos a taxas de juros inferiores ao custo de captação do governo e que são operacionalizados por meio de fundos ou programas. Pelo fato de esses gastos não aparecem no orçamento vinculados diretamente aos benefícios que foram concedidos, mas sim a outras despesas como serviços da dívida pública, o estudo para além da despesa pública será necessário.

Já os benefícios financeiros são transferências correntes ou desembolsos efetivos feitos pelo governo federal para equalizar juros ou preços ou para a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Não é nosso objetivo esgotar a análise dos benefícios creditícios e financeiros existentes atualmente. Levando em conta nossa base de análise, qual seja a governança desses benefícios, escolhemos 5 (cinco) subsídios relevantes em termos quantitativos e que, em algum momento, tiveram algum elemento relevante analisado pelo Tribunal de Contas da União e pela Administração Pública interna. Nesse sentido, justifica-se nossa opção pelo estudo da Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR), Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa de Sustentação de Investimento (PSI).

No que toca a Administração Pública interna, verificaremos a movimentação em termos de sua organização no sentido de distribuição de competências para gestão desses subsídios. Atualmente, a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) do Ministério da Economia é a sucessora da Secretaria de Política Econômica (SPE) na competência para análise da gestão desses subsídios.

A Portaria nº 379/2006 (artigo 4º) do Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia, atribui à Secretaria de Política Econômica a competência para elaborar o

demonstrativo que acompanha o projeto da LOA, elaborar a apuração regionalizada de cada programa ou fundo para a análise do TCU e avaliar o seu impacto nos resultados fiscais e a efetividade daquelas políticas. Como mencionamos, essa competência hoje é da Secap.

Quando o governo federal constrói uma política econômico-social para subsidiar créditos com juros inferiores aos de captação, com preços inferiores aos de mercado ou assume dívidas de fundos, esses gastos devem ser apurados, regionalizados e estudados pelo governo, seja para informar o PLOA, seja para prestar contas ao TCU.

No que toca o controle externo, veremos que o Acórdão nº 1.718/2005-TCU Plenário foi um importante marco na governança desses benefícios. Desde então, há uma preocupação crescente com os benefícios e sua aplicação. Buscaremos compreender a evolução desse julgado tanto na jurisprudência do próprio Tribunal quanto no comportamento da Administração Pública interna.

A doutrina relacionada ao controle, tanto interno quanto externo, nos demonstrará de que maneira, e por quais razões, a condução das atividades públicas avançou para, hoje, sujeitar-se a responder não apenas pela legalidade de seus atos, mas também pela adequação e eficiência de sua conduta. Mecanismos de controle interno e externo da administração pública serão apresentados, a fim de introduzir o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) neste trabalho.

A escolha do tema é justificada, em parte, por sua relevância perante a atual conjuntura nacional. O Brasil enfrentou um cenário de recessão econômica, tendo apresentado déficits fiscais desde o ano de 2014 – sendo que as projeções apontam que a situação negativa deve perdurar até o ano de 2020. Apesar de o déficit fiscal apresentado no ano de 2018 ter sido inferior àquele reportado no ano de 2017, o seu montante ainda é expressivo, representando 1,6% do Produto Interno Bruto (PIB).[4]

Após contínuos exercícios fiscais em que a expansão do gasto foi financiada pela dívida pública, refletindo, por consequência, na dívida líquida em comparação ao PIB, a

---

[4] Na nossa visão é importante já relativizarmos que a crítica indiscriminada ao elevado endividamento público é, por si só, problemática. As despesas estatais atendem a pressupostos constitucionais, dentre os quais a prestação de serviços públicos, o atendimento de direitos sociais e redução de desigualdades, fins constitucionalmente previstos que devem ser buscados ativamente pelo Estado às suas expensas. Sobre a necessidade de se ponderar acerca do custo da dívida, citamos: "A partir da década de 1980, a retórica do controle do déficit público, vinculada ao discurso neoliberal de repúdio ao Estado, é acompanhada pelo aumento dos gastos públicos, graças às despesas com a política monetária, especialmente as altas taxas de juros. O déficit público defendido por autores como John Maynard Keynes e Michal Kalecki era o déficit público do pleno emprego. Hoje é o déficit público que garante a remuneração para o capital" (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata do Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, 2006, p. 68).

política fiscal do Governo Federal estruturou-se no ano de 2018 para tentar impedir o crescimento do endividamento da União.[5]

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que trouxe o Novo Regime Fiscal também conhecido como Teto dos Gastos, foi estabelecida com a finalidade de impedir o crescimento real das despesas públicas primárias, limitando-o à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)[6]. Fato é que o quadro atual é de desequilíbrio fiscal, evitando-se qualquer juízo sobre a adequação das referidas medidas econômicas ou sobre a condução dos eventos políticos que se sucederam na última década. Há queda da arrecadação de receitas mesmo com a rigidez orçamentária imposta, sendo a escassez de recursos para a execução de política econômica uma decorrência lógica do quadro que se impõe.

A barreira à instituição de novos incentivos ou incremento em relação aos já existentes como fator necessário de promoção de objetivos econômico-sociais, em razão do esgotamento dos recursos públicos, denota a necessidade de avaliação dos resultados atingidos pelas políticas econômicas em vigor, bem como sua adequação aos objetivos pensados quando da sua criação.

O controle por nós entendido como imprescindível tem como finalidade munir o Estado das ferramentas necessárias à decisão sobre a permanência, incremento ou revogação dos benefícios. O questionamento sobre a eficiência desses incentivos para alcançar os objetivos para os quais foram instituídos é essencial para a justificativa de necessidade e manutenção deles em um cenário como o atual brasileiro.

Por todo o panorama aqui apresentado, resta clara a importância do tema escolhido.

---

[5] "O déficit primário de 2019 do SPC, segundo a abordagem das necessidades de financiamento do setor público (NFSPs) – ou cálculo 'abaixo da linha' – divulgada pelo BCB, foi de 1,6% do PIB, ligeiramente inferior ao de 2017 (1,7% do PIB) e bem abaixo do pico recente, de 2,5% do PIB, em 2016, e da própria meta fixada para o ano passado, de 2,3% do PIB (gráfico 1 e tabela 1). Apesar dessa evolução, trata-se do quinto ano consecutivo de déficit primário. [...] A política fiscal em 2018 ilustra os avanços e os limites no sentido de manter a trajetória gradual de redução dos desequilíbrios. O fato de o déficit primário ter ficado bem abaixo do projetado um ano antes, mesmo com um desempenho do PIB inferior ao previsto, mostra que é possível reduzi-lo – por exemplo, por meio de medidas racionalizadoras, como as que vêm permitindo um menor crescimento das despesas com benefícios previdenciários devido a ações de combate às fraudes, ou de política econômica, como a redução de subsídios e subvenções. No entanto, o déficit primário permanece elevado do ponto de vista da dinâmica da dívida pública, e o escopo para reduções adicionais – em especial, os cortes de investimentos – vai se estreitando, na ausência de medidas estruturais que alterem a dinâmica de crescimento dos gastos. É o caso do peso das despesas obrigatórias no conjunto dos gastos públicos do governo federal, que corresponderam a 90,5% dos gastos primários totais de 2018" (IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 42, p. 1-12, 1º trimestre 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190219_cc42_politica_fiscal.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019).

[6] A EC 95, que vigorará por vinte exercícios financeiros, estabelece que o crescimento anual das despesas primárias deve estar limitado à variação do IPCA apurado no período de doze meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. O descumprimento do limite estabelecido será punível com medidas restritivas à criação de novas despesas até que o Poder Executivo ou o órgão em questão retorne aos limites previstos.

A intenção deste trabalho é suprir, ainda que parcialmente, a escassez de estudos acadêmicos a respeito dos mecanismos de controle de eficiência dos benefícios creditícios e financeiros, bem como demonstrar a importância de estudos nesse sentido. Uma vez instituído o benefício, não há, em regra, avaliação periódica de resultados, de modo que são desconhecidos os benefícios sociais ou econômicos decorrentes de cada medida. Ter a vigência mantida a cada ano, sem que haja qualquer tipo de discussão no âmbito do Poder Executivo sobre a efetividade do benefício é um grande problema, não apenas aos benefícios vigentes, mas também aos que poderiam ser implementados em setores que necessitam da atuação direta do Estado.

Políticas econômicas que se valem de benefícios creditícios e financeiros como instrumentos de promoção do desenvolvimento são importantes no aperfeiçoamento das condições econômicas e sociais do país, de maneira que zelar pela eficiência na promoção dos objetivos que almeja é, ao mesmo tempo, respeitar as causas que ensejaram sua criação e possibilitar o seu perpetuamento de forma eficiente em setores que de fato necessitam.

Portanto, o controle de resultados é indispensável à boa saúde das finanças públicas e ao andamento de toda a sociedade, uma vez que composta por agentes econômicos que interagem entre si e com o Estado.

Para isso, fizemos um caminho doutrinário e normativo essencial ao estudo bibliográfico interdisciplinar publicado no Brasil. A pesquisa bibliográfica visa, como mencionamos, a contextualizar os benefícios creditícios e financeiros, e seus impactos na economia e na sociedade.

Muito embora a fundamentação teórica e doutrinária valha para tratar sobre a temática em geral, qualquer que seja o ente que os tenha instituído, neste trabalho tratamos somente dos federais. Cabe mencionar, todavia, que Estados e municípios ainda estão distantes do exercício transparente e efetivo do controle de suas renúncias. Os mecanismos de controle são quase inexistentes e as fiscalizações são pontuais e restritas. Pode-se afirmar que o desenvolvimento pelo qual o tema passou nas últimas décadas no âmbito federal não foi replicado nas demais esferas da Federação.[7]

Conforme mostrará a análise de alguns benefícios no terceiro Capítulo, a ideia é demonstrar em que medida as determinações do TCU têm despertado atenção aos mecanismos de controle dos subsídios, considerando não apenas seus aspectos financeiros,

---

[7] ANDRADE, José Maria Arruda de. Ano Mostrou Seriamente a Necessidade de Discutir a Política Fiscal do País. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 24 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-24/retrospectiva-2017-ano-mostrou- necessidade-discutir-politica-fiscal>. Acesso em: 20 out. 2019.

mas também averiguando a qualidade da gestão dessas políticas. Os trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas têm continuamente contribuído para a melhor compreensão do assunto dentro de outros órgãos da Administração. Isso porque as suas deliberações foram responsáveis por impulsionar o Poder Executivo a aperfeiçoar sua atividade de controle e aprimorar a coordenação entre os órgãos gestores.

Acreditamos que este trabalho poderá instigar a produção acadêmica, bem como orientar a atuação da Administração Pública, notadamente nos órgãos responsáveis pelo planejamento, implementação e controle dos benefícios. Nosso objetivo é colocar as bases doutrinárias que localizam esses benefícios no nosso ordenamento e ressaltar a importância de serem estabelecidos mecanismos de controle capazes de avaliá-los corretamente.

1 O DIREITO ECONÔMICO, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ATUAÇÃO DO ESTADO

Este trabalho versa sobre o controle de políticas econômicas que implicam em despesas públicas relevantes por parte do Estado. Para iniciar nossa trajetória, entendemos essencial neste Capítulo relacionar o Direito Econômico com a evolução do papel do Estado na promoção do desenvolvimento por meio de gastos públicos com previsão e fundamento constitucionais. Essa premissa é indispensável para definirmos o objeto desta dissertação e compreendermos o mecanismo de funcionamento das normas exaradas pelo Estado como executor de políticas econômicas com previsão constitucional.

1.1 O Direito Econômico e a presença do Estado na Economia

A relação entre Direito Econômico, a Constituição Federal de 1988 e o Estado que atua *no* ou *sobre* o domínio econômico é essencial para a compreensão da análise que pretendemos tratar neste trabalho. A abordagem dos benefícios creditícios e financeiros aqui proposta necessariamente passa pela localização desses elementos em um determinado contexto que trataremos de esclarecer.

Inicialmente, pretendemos destacar a relevância do estudo do Direito Econômico para a compreensão da "quantidade" de presença do Estado na Economia. Ficará nítida, no desenvolvimento da pesquisa, a indispensabilidade do entendimento do que o Direito Econômico qualifica como atuação do Estado e o que temos atualmente em termos instrumentais para viabilização desse modelo de Estado.

1.1.1 O Direito Econômico e sua importância na análise da política econômica adotada pelo Estado

Em breves linhas, podemos considerar que o Direito Econômico, da forma como concebemos atualmente,[8] despontou a partir do surgimento de um ordenamento jurídico destinado a regular a atuação do Estado na economia. Este surgimento se deu, notoriamente, a

[8] De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, muitos autores quiseram ver, no Direito Econômico, apenas uma disciplina que justificasse um comportamento do Estado em uma situação excepcional de tempo de guerra, recusando-se a admitir como disciplina "capaz de consolidar-se em períodos de vida normal da sociedade. Assim pensaram, sobretudo, Kahn e Nussbaum, adeptos do pensamento liberal do livre jogo do mercado. […] Nesse sistema de ideias, coube a Hedemann mostrar, em 1943, que, apesar de muitas instituições jurídicas de que se ocupa o Direito Econômico terem tomado maior relevo em época de guerra, como o 'bloqueio', a 'socialização', muitas atividades básicas – as relacionadas com guerras econômicas – são férteis em contribuições que continuam e perduram além das guerras militares, mesmo que alguns pretendam ligar sua origem a esse tipo de fenômeno social" (SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 45).

partir do desenvolvimento da noção de Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), ou seja, após a Primeira Guerra Mundial.[9] No entanto, de acordo com Fábio Konder Comparato, muito embora a reflexão sobre o Direito Econômico tenha surgido com o desencadeamento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), isso não significaria necessariamente sua vinculação ao declínio ou à intervenção do Estado.[10]

Com a transcendência do entendimento de guerra como atividade marginal de interesse específico para apenas alguns grupos sociais e compreensão de que um conflito bélico de proporções mundiais envolve campos além das frentes de batalha, nasce a noção de que o Estado não é totalmente indiferente "a evolução das atividades econômicas ou a decisão dos agentes da economia privada"[11]. Assim, de acordo com Fábio Konder Comparato, o Direito Econômico surge como uma ferramenta indispensável da constituição do Estado pós-liberal.

Já para Gilberto Bercovici essa questão é complexa. A especificidade do direito econômico está relacionada à sua historicidade e diz respeito à emancipação de formas tradicionais do pensamento jurídico. De acordo com o autor, "o direito econômico só pode ser compreendido no contexto em que surgiu e, neste contexto, está vinculado também à ideia de constituição econômica"[12], sendo que cada período possui sua própria noção da relação entre direito e economia.

Nesse ínterim, o objeto da matéria que começava a ser estudada, para alguns, trataria do direito das atividades econômicas com abrangência sobre os institutos relativos à produção e à circulação de riquezas, enquanto que para outros o "novo direito" se apresentava como "uma espécie de ordenamento constitucional da economia, no qual se situariam os princípios básicos que devem reger as instituições econômicas"[13]. O surgimento do Direito Econômico

---

[9] BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito econômico brasileiro**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000, p. 57.

[10] Para Fábio Konder Comparato, "o direito econômico nasce com a Primeira Guerra Mundial, que representa de fato o fim do século XIX e o superamento de uma certa concepção clássica da guerra e da economia" (COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. In: _____. **Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 455).

[11] Ibid., loc. cit.

[12] De acordo com o autor, "todas as dificuldades em identificar o objeto e as relações do direito econômico geram a simplificação de sua caracterização como mais um 'ramo' do direito ou como um conjunto de normas e instituições jurídicas que regulam e dirigem o processo econômico, perdendo assim, segundo Vital Moreira, a especificidade do direito econômico, que vem de sua historicidade" (BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELLO, Claudineu de. (Org.). **Direitos humanos, democracia e república:** homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 504-505.

[13] COMPARATO, Fábio Konder, op. cit., p. 462.

em um momento de crise e revisão de métodos jurídicos até então vigentes faz com que este tenha dificuldades em ser classificado como simplesmente um novo ramo do direito.[14]

De acordo com Gilberto Bercovici, desde o período que sucede a Primeira Grande Guerra, há um debate intenso acerca das possíveis concepções de direito econômico. O civilista Justus Wilhelm Hedemann consolidou, após a guerra, a denominação "direito econômico" ("*Wirtchaftsrecht*") para se referir a uma nova disciplina jurídica. A ideia é que o Direito Econômico não fosse mais tratado como algo transitório e excepcional típico dos períodos de guerra ou limitado à disciplina da indústria. De acordo com Bercovici,

> Tratava-se de uma nova concepção e do direito em relação à economia, entendendo a dimensão econômica como elemento da especificidade do direito contemporâneo. Para Hedemann, o direito econômico não poderia ser limitado a um ramo do direito, mas teria um papel que transcenderia as visões jurídicas limitadas, sendo imprescindível para compreender o sistema jurídico como um todo.[15]

Algumas concepções são interessantes de serem destacadas, como a de Gérard Farjat. Para o jurista francês, o direito econômico é uma disciplina que vai além das classificações jurídicas convencionais, alcançando o objeto de várias disciplinas convencionais do Direito. Assim, o Direito Econômico não se enquadraria no binômio público-privado, mas seria fruto da falência dessa dicotomia.[16]

Gilberto Bercovici, ao comparar o direito econômico no centro do sistema econômico mundial e na periferia, faz relevante observação. De acordo com o autor, no centro, o direito econômico substituiu, de certa forma, "o direito privado e a lógica da codificação como instrumento jurídico garantidor da estabilidade do sistema". Nesses países o Direito Econômico se desenvolveu como disciplina intimamente ligada às concepções keynesianas e a processos nacionais de desenvolvimento, em decorrência da preocupação com a reestruturação do capitalismo, pós consenso de Bretton Woods.[17]

Já em países periféricos do sistema capitalista, "o direito econômico se estabelece com o desenvolvimentismo e o início do processo de industrialização, na década de 1930". Por estar vinculada às transformações estruturais e à industrialização, o desenvolvimentismo latino-americano de Raul Prebisch e Celso Furtado muito se apropria das ideias keynesianas,

---

[14] O levantamento destas distintas visões acerca do que abrangeria o direito econômico é explanada por Modesto Carvalhosa em sua obra *Direito Econômico* (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973).

[15] BERCOVICI, Gilberto. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número especial em memória do Professor Washington Albino Peluso de Souza, 2013, p. 258-259.

[16] FARJAT, Gérard. **Droit Économique**. Paris: PUF, 1971, p. 9-20.

[17] BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 260.

contudo mais associadas a uma ideia emancipatória e progressista, se comparada às ideias do centro do sistema.[18]

Assim, quando Washington Peluso Albino de Souza, precursor[19] no estudo do direito econômico no país, traz ao Brasil o estudo do direito econômico, tem por característica ser "o direito que instrumentaliza a política econômica, atuando como um instrumento da transformação das estruturas socioeconômicas brasileiras, com o objeto de promover o desenvolvimento nacional"[20].

No Brasil, portanto, Washington Peluso Albino de Souza defende a qualidade econômica (princípio da economicidade)[21] das normas estudadas pelo direito econômico como responsáveis pela autonomia deste ramo do direito, e não simplesmente o objeto de suas normas (intervenção estatal, empresas estatais). Nesses termos, para o autor,

> Direito Econômico é o ramo do direito que tem por objeto a 'juridicização', ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto utiliza-se o princípio da economicidade.[22]

Como destacamos anteriormente, a despeito de não fazer um análise completa das concepções existentes sobre Direito Econômico, importante a aproximação com a análise de autores que privilegiam o enfoque vinculado ao direito privado, associando o Direito Econômico a uma modernização do direito comercial clássico. Aqui destacamos Geraldo Vidigal, que enxerga o ramo como o "direito de organização dos mercados"[23] e o define como

---

[18] BERCOVICI, Gilberto. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número especial em memória do Professor Washington Albino Peluso de Souza, 2013, p. 261.

[19] Anote-se que no século XIX, mais especificamente em 1827, a obra *Leitura de Economia Política ou Direito Econômico Conforme a Constituição Social e Garantias da Constituição do Império do Brasil*, de José da Silva Lisbôa (o Visconde de Cairu), pode ser apontada como um dos primeiros títulos a carregar "Direito Econômico" em sua capa (SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 44).

[20] BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 261.

[21] A economicidade será objeto de estudo no Capítulo 3 deste trabalho, contudo é importante analisar que, para o autor, neste momento, economicidade se apresenta como um instrumento hermenêutico que aponta a medida do econômico determinada pela valorização jurídica conformada pela política econômica do Estado, de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, Washington Peluso Albino de, op. cit., p. 28-31).

[22] Ibid., p. 24.

[23] Este "direito da organização dos mercados", inclusive, de acordo com o autor, não se enquadraria como direito público ou privado, mas estaria localizado ao lado de outras duas disciplinas que Geraldo Vidigal localiza dentro do denominado "direito econômico", são elas o direito administrativo econômico (sem autonomia) e o "direito do planejamento" (VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 33-60).

"disciplina jurídica de atividade desenvolvida nos mercados, visando a organizá-los sob a inspiração dominante do interesse social"[24].

Fato é que, até hoje, a maioria da doutrina entende o Direito Econômico como direito especial da atuação do Estado no domínio econômico, sob a denominação de direito administrativo econômico ou direito público econômico.

Nesse sentido, de acordo com Gilberto Bercovici, a obra de Ernst Rudolf Hubert, que tratava o Direito Econômico como o direito das relações econômicas e das relações da sociedade moderna industrial em formação. Hubert entende o Direito Econômico como um "direito de conflito" em que a dinâmica do confronto entre liberdade individual e compromisso coletivo estaria constantemente presente e a resolução caberia à Administração Pública, como executora das decisões econômicas fundamentais de um país.[25]

A intenção de Hubert, de acordo com Gilberto Bercovici, seria sistematizar as manifestações de decisão econômica por parte do Estado. O autor alemão busca enfrentar uma situação em que o Estado era fraco frente às forças econômicas, embora continuasse intervindo. Assim, para superar esta "falha", Hubert propõe "um Estado que garantisse o espaço da economia privada, integrando as atuações individuais no real interesse público, ou, na expressão de Carl Schmitt, um 'Estado forte em uma economia livre'"[26].

Na concepção de Eros Roberto Grau, Direito Econômico é "o sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macro-jurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal"[27]. E prossegue descrevendo que seu objeto, à luz do Direito Positivo nacional,

> […] é a regulação do processo econômico, através da atuação do Estado nele e sobre ele, desde uma visão macroeconômica, tendo em vista a realização dos objetivos de sua política, sob a inspiração dos ideais de justiça social e desenvolvimento, em condições de mercado administrado. [...] Observe-se, por outro lado – como também adiante será explicado – que a atuação do Estado no e sobre o processo econômico é desenvolvida mediante a prática de formas de participação e absorção, de direção e de indução.[28]

---

[24] VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 44.

[25] BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELLO, Claudineu de. (Org.). **Direitos humanos, democracia e república:** homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 515.

[26] Ibid., p. 516.

[27] GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico** . São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 31.

[28] Ibid., loc. cit.

Em seu notório artigo "O indispensável Direito Econômico", Fábio Konder Comparato busca superar a visão tradicionalista dos "ramos" do direito e enxerga o direito econômico como um direito que instrumentaliza a política econômica.[29] É nesta visão que pretendemos basear nosso trabalho. O direito econômico com o fim de atingir as estruturas do sistema econômico, buscando seu aperfeiçoamento ou sua transformação, é o sentido estabelecido pelo autor e que aqui adotaremos. Veremos que, especificamente no caso brasileiro, o Direito Econômico tem a árdua tarefa de transformar estruturas econômicas e sociais, com o objetivo de superação do subdesenvolvimento.[30]

Em nossa concepção, o Estado brasileiro tem por missão a superação do subdesenvolvimento – nos termos do desafio furtadiano, com necessidade latente de reestruturação do Estado. O que propomos aqui é, a partir da compreensão do que seja Direito Econômico e de qual a concepção adotada neste trabalho, possamos refletir sobre o Estado brasileiro e de quais instrumentos jurídicos e financeiros dispomos para a retomada do desenvolvimento nacional.

Insta ressaltar que não trataremos dos pormenores das teorias do desenvolvimento[31], mas importante que reste clara nossa concepção sobre desenvolvimento. Entendemos que o processo de desenvolvimento econômico, em sua concepção estruturalista, possui como fundamento e peculiaridade a crença da existência de diferenças estruturais nas economias

---

[29] Nas palavras de Fábio Konder Comparato, "o novo direito econômico surge como o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica" (COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. In: _____. **Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 465).

[30] De acordo com célebre entendimento de Celso Furtado, o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual passaram as economias que atingiram o grau superior de desenvolvimento. O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação de economias capitalistas. Consiste num estágio particular resultante da expansão das economias, visando a utilizar recursos naturais e da mão-de-obra de áreas de economia pré-capitalista. Portanto, na visão de Celso Furtado, não é possível a extração da ideia de que o desenvolvimento ocorrerá gradual e naturalmente (FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10. ed., rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 191-197). Interessante análise sobre o histórico do desenvolvimento dos países desenvolvidos e a mudança de discurso político, está em CHANG, Hoo-Joon. **Chutando a Escada:** A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica. São Paulo: Unesp, 2004, p. 29-121 e FURTADO, Celso, op. cit., p. 203.

[31] Para análises sobre as teorias do desenvolvimento, bem como reflexos na sociedade brasileira, ver: BIELSCHOWSKY, Ricardo. As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade. Celso Furtado e o Século XXI. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs). Rio de Janeiro: Manole, 2007; id. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68; id. **Pensamento Econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000; BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005; GELCER, Daniel Monteiro. **Teoria Furtadiana de Desenvolvimento Econômico e a Ordem Econômica Constitucional Brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

subdesenvolvidas, decorrentes do processo histórico de evolução econômica internacional, que tornaram seus problemas peculiares.

Para Fábio Konder Comparato desenvolvimento é um processo de longo prazo, fundamentalmente induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político.[32]

Gilberto Bercovici também faz interessante referência a Norbert Reich. Este autor alemão enxerga como característica do Direito Econômico a "dupla instrumentalidade", isto é, o direito em análise fornece, simultaneamente, instrumentos para a organização do processo econômico capitalista do mercado e "pode ser utilizado pelo Estado como instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a economia"[33].

Portanto, nota-se que a importância do Direito Econômico – que envolve mais do que a intersecção entre o direito e a economia, trazendo aspectos políticos, econômicos, sociais e, evidentemente, jurídicos – está no fato de que trata-se do "direito que instrumentaliza a política econômica do Estado", como bem colocou Fábio Konder Comparato.[34]

A partir desta análise, o Direito Econômico tem importância vital para a compreensão da política econômica adotada por um Estado. O que propomos é que os instrumentos essencialmente econômicos que serão analisados neste trabalho – benefícios creditícios e financeiros – sejam lidos sob a ótica do Direito Econômico para que encontrem sua legitimidade no ordenamento jurídico brasileiro como instrumentos de atuação do Estado na economia. O questionamento desses instrumentos com base em especulações do que seja admissível ou não no cenário nacional cai por terra quando entendemos a política econômica com auxílio do Direito Econômico.

1.1.2 Intervenção e ideologia: matrizes ideológicas da atuação do Estado na economia

Incialmente, cumpre observar que não cabe, neste trabalho, a análise detida do que seja ideologia em si. Cabe-nos aqui, no entanto, explicar a concepção adotada por este trabalho, bem como ressaltar a importância de demonstrar que "a 'ideologia' constitucionalmente adotada, portanto, define a posição da 'intervenção' e, desde que a

---

[32] COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 363.

[33] BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELLO, Claudineu de. (Org.). **Direitos humanos, democracia e república:** homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 518.

[34] Id. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 12.

assimile, passa a funcionar como origem de todo o direito correspondente e da legislação que o corporifica sob forma de medidas 'político-econômicas' legislada"[35].

Por "ideologia constitucionalmente adotada", em linhas gerais, é possível compreender o processo jurídico-político de conversão de ideologias econômicas "puras", como o capitalismo, nacionalismo, socialismo, em uma ordem juridicamente positivada. Seria, portanto, tornar jurídico um discurso ideológico construído no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte.[36]

Ao exercer poder na realidade econômica, o Estado assume o que denominamos poder econômico do Estado. Nas palavras de Washington Peluso Albino de Souza, "o exercício desse poder implica medidas de política econômica, quer em relação à economia interna corporis, sua própria administração, quer no espaço econômico externo, ou atividade econômica fora de sua própria administração"[37].

Assim, tratando-se de política econômica, importa observar as relações dos sujeitos de Direito Econômico para que se identifique a abordagem adotada para sua efetivação, a partir da ideologia constitucionalmente adotada e dos instrumentos legais que possibilitam sua concretização.

Capitalismo, Socialismo, Comunismo e Anarquismo[38] são as matrizes ideológicas mais básicas e claramente caracterizadas. Cada uma, a seu modo, explicita a política econômica adotada e determina o comportamento do poder econômico do Estado e limites de sua presença no "domínio econômico".[39]

De todo modo, o que podemos afirmar é que nunca houve a adoção de um modelo ideológico puro, sem influência de elementos de modelos diversos. Assim, o modelo híbrido caracterizado pela adoção da ideologia capitalista, com absorção de elementos socialistas, ficou notabilizado pela expressão *Estado mínimo*, bem como o sentido oposto, caracterizado pela tendência ao socialismo, notabilizou-se pela expressão *Estado máximo*. De acordo com

---

[35] SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 323.

[36] CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade UFMG,** Número Esp. em Memória ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza, 2013, p. 276.

[37] SOUZA, Washington Peluso Albino de, op. cit., p. 314.

[38] Em linhas gerais e apenas para notabilizar as diferenças entre as matrizes ideológicas mencionadas, um mercado "livre" com abstenção do Estado em seu funcionamento caracterizaria o capitalismo. Já o comunismo e o socialismo estariam caracterizados por um "planejamento" e interferência maior do Estado nos rumos do mercado. Por fim, no anarquismo há a inexistência de Estado.

[39] Ibid., loc. cit..

Washington Peluso Albino de Souza, "ao modelo composto e, por isso, simbiótico, se passou a denominar Neoliberalismo"[40].

A estrutura do neoliberalismo é formulada pela contraposição entre Estado e mercado, privilegiando-se sempre o mercado. Este modelo tem fundamento na livre concorrência e na limitação de atuação do Estado na economia. O que se percebe, a partir das linhas brevemente aqui traçadas, é que o modelo ideológico que vem sendo adotado pelas Constituições brasileiras é o neoliberalismo, com uma maior tolerância a "regulação" (Estado mínimo – livre concorrência e livre iniciativa) do que ao "planejamento" ou "regulamentação" (Estado máximo – Estado regulamentador ou empresário).

Ainda na concepção desenvolvida pelas escolas neoliberais, o Direito Econômico aparece como disciplina axiologicamente dotada de neutralidade, ou seja, prescreve um caminho para o desenvolvimento e crescimento econômico, fundado na eficiência dos mercados e na contenção dos gastos públicos.

Ponto relevante na compreensão de onde pretendemos chegar diz respeito à análise da compreensão de Washington Peluso Albino de Souza acerca do vocábulo *intervenção*. Para o autor o correto seria utilizar a expressão *ação do Estado no domínio econômico* e não *intervenção*, já que a ação do Estado quando denominada intervenção contempla "preconceito do Liberalismo, que necessariamente o toma como exceção, quando sob a modalidade de atuação positiva"[41]. Assim, o atuar economicamente seria uma exceção à regra, que é a livre concorrência de não atuar.

A retomada de alguns autores pioneiros no estudo da intervenção do Estado é relevante, mesmo que seja notória a ocorrência de muitas mudanças que se impuseram desde a Revolução Industrial, passando pelas grandes guerras mundiais, o Pós-guerra, bem como mudanças nas concepções de vida e nas estruturas da sociedade. Nesse ínterim, Bernard Chenot destaca que "não é possível estudar os problemas econômicos sem analisar a organização do Estado, sem compreender e apreciar a estrutura e o funcionamento dos órgãos deste, sem se debruçar sobre os problemas econômicos"[42].

Assim, a partir da reflexão proposta por Chenot e da evolução na observação do Direito Econômico, resta claro que o Estado, seja "mínimo" ou "máximo", está ligado às consequências da política econômica adotada.

---

[40] SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 315.
[41] Ibid., p. 316.
[42] CHENOT, Bernard. **Organisation Économique de L' État.** Paris: Dalloz, 1951, p. 50-55.

Na expressão *intervenção do Estado no domínio econômico*, podemos identificar alguns componentes, notabilizados por Washington Peluso Albino de Souza[43]. São eles: (i) a intervenção como forma de ação que, poder ser forma de ação do Estado, tem natureza política e "quando esta se exprime por um 'conjunto de atos praticados pelo poder público' para atingir certos fins, influindo sobre os fenômenos a longo prazo (reformas estruturais), ou simplesmente a curto prazo (medidas do tipo conjuntural), temos a Política Econômica"; (ii) por ser ação do Estado, torna-o sujeito; (iii) finalmente, "domínio econômico" identifica a área de atuação do Estado, sendo que, no Estado considerado Liberal, a atividade econômica pertence ao setor privado e a presença não desejada do Estado, é considerada "intervenção".

Nas palavras de Washington Peluso Albino de Souza[44]:

> […] conceituaremos 'intervenção', portanto, como um 'fato político', enquanto traduz a decisão do 'Poder Econômico' por atuar no campo que determina; e 'Jurídico', quando institucionalizado, regulamentado pelo Direito. Quando tratado pelo Direito Econômico, será fundamentalmente um 'fato de política econômica' juridicamente considerado.

O campo de atuação intervencionista do Estado que define uma "Política Econômica da Intervenção" foi sintetizada por Washington Peluso Albino de Souza, a partir dos estudos de Robert Savy na obra *Droit Public Économique.*[45] O autor brasileiro organiza da seguinte forma: (i) política econômica geral, caracterizada por medidas de política conjuntural, política a prazo médio e política estrutural; (ii) políticas setoriais; (iii) política econômica privada em face de política econômica pública.[46]

Focando na questão que aqui no interessa, qual seja o estudo dos benefícios creditícios e financeiros, destacamos a política estrutural, como item da política econômica geral com viés de longo prazo. No caso, a definição que caberia seria como uma política de investimentos, com expedientes focados na sua atração como estímulos fiscais e creditícios.

Cumpre, ainda, observar que a partir da análise dos objetivos da intervenção são extraídos dois pontos determinantes para do Direito Econômico. O primeiro é a indicação "da 'economicidade'. Pelo qual a ideologia se satisfaça e justifique as medidas de Política Econômica a serem praticadas". O segundo consiste na tentativa de conciliação dos "elementos ideológicos do Liberalismo, com o espírito de concessões limitadas que o

---

43 SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 318.
44 Ibid., p. 320.
45 SAVY, Robert. **Droit Public Économique**. Paris: Dalloz, 1972, 1972.
46 SOUZA, Washington Peluso Albino de, op. cit., p. 323.

Neoliberalismo introduz, ou com a política de estímulos e ação direta do Estado, por exemplo, na linha do Estado Bem-Estar (Welfare State), e dos princípios socializantes"[47].

Dentre os objetivos enunciados por Savy[48], todos têm em comum o fato de decorrem de mudanças estruturais profundas, como seria o caso de Planos de Desenvolvimento presentes em alguns países.

Para Gérard Farjat[49], autor que admite que a ação econômica do Estado sempre existiu, até mesmo no Liberalismo, são identificados dois sentidos da intervenção: (i) a "intervenção social" ou "protetora", caracterizada pelo encargos sociais assumidos pelo Estado e; (ii) a "intervenção concentracionista" que são técnicas de "incitação" a certa concentração, indo em sentido contrário à disciplina tradicional de "ordem pública econômica" que prega o controle ou impedimento de atos concentracionistas. Para Albino de Souza, o "modelo concentracionista" seria exatamente o verificado no Brasil com a adoção de estímulos fiscais e creditício.

Portanto, o termo *intervenção*, segundo Washington Peluso Albino de Souza, provém do latim *interventus*, significando ação ou efeito de intervir, que, por sua vez, significa meter-se de permeio, sobrevir.[50] Ainda para o autor, "o principal sentido de seu emprego para o Direto é o da intervenção do Estado no domínio econômico" que, entretanto, denota um preconceito liberal, na medida em que, naquele momento histórico, não era permitido ao Estado interferir em qualquer atividade econômica. Tem ainda caráter excepcional pela tolerância de Adam Smith, permitindo a ação econômica do Estado nos casos de omissão da iniciativa privada. Neste trabalho, por todo o exposto até aqui, a expressão *atuação do Estado* se mostra mais adequada do que *intervenção*, ainda que muito usual e utilizada sem muitas reflexões esta última.

Recentemente, muito desse debate voltou à discussão com a conversão da MP 881/2019 na Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica). O art. 2º, III, da referida Lei traz como princípio norteador "a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o

---

47 SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 326.

48 São objetivos da "intervenção" enunciados por Savy e sistematizados por Albino de Souza: "(i) garantir os grandes equilíbrios econômicos; (ii) garantir o desenvolvimento ou o crescimento econômico; (iii) exercer o papel regulador da conjuntura, pelo domínio dos efeitos econômicos cíclicos; (iv) prevenir ou reduzir as tensões sociais, geralmente provocadas por crises econômicas; (v) corrigir os efeitos econômicos das disparidades regionais" (ibid., p. 326).

49 FARJAT, Gérard. **Droit Économique**. Paris: PUF, 1971, p. 398 et seq.

50 SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 398. Alguns significados apresentados pelo autor seriam: (i) politicamente, traduzindo de certo modo uma ação excepcional, tal como se dá, por exemplo, no Federalismo, quando o governo central se vê levado a intervir no Estado-membro; e (ii) juridicamente, quando a intervenção é considerada em face dos instrumentos legais que a autorizam (ibid., loc. cit.).

exercício de atividades econômicas", mais conhecido como "princípio da subsidiariedade", que possui identidade com as propostas liberais e neoliberais, para quem o Estado, para ser legítimo, necessariamente, deve ser subsidiário, já que o discurso ideológico o qualifica como ineficiente e incapaz. Nesse modelo, o Estado deve reconhecer a prevalência da iniciativa privada e da garantia da propriedade.

Nos termos desta perspectiva liberal, na Constituição Federal de 1988, o papel do Estado na economia estaria limitado pela livre iniciativa. O Estado auxiliaria e, eventualmente, supriria a iniciativa privada em suas deficiências, em casos excepcionais, como previsto no artigo 173 da Constituição Federal.[51]

Fato é que, a nosso ver, a Constituição de 1988 não incorporou o "princípio da subsidiariedade".

O texto constitucional abriga, inúmeros princípios ideologicamente contrapostos ao credo liberal. Como bem pontua Gilberto Bercovici, "por mais que alguns autores desejem, a ordem econômica constitucional brasileira não é liberal, tendo incorporado elementos liberais, sociais, intervencionistas, nacionalistas, desenvolvimentistas, cooperativistas, entre outros".[52] O Estado pode e deve atuar na esfera econômica e social, legitimado, inclusive, por uma série de dispositivos constitucionais. Como destacam Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça, a defesa da existência e da preponderância do "princípio da subsidiariedade" na Carta Constitucional é uma "captura ideológica do texto"[53], já que não há nenhum dispositivo que estabeleça que o Estado só pode atuar na esfera econômica em caso de desinteresse ou ineficiência da iniciativa privada.

Pelo contrário, o texto constitucional deixa claro que a economia não é o terreno natural e exclusivo da iniciativa privada, isto é, não possui apenas uma dimensão possível. A limitação constitucional à atuação econômica do Estado se refere às modalidades de intervenção e não à possibilidade de intervenção em si. Assim, não há incompatibilidade, no sistema capitalista, entre a economia de mercado e a atuação econômica estatal.

---

[51] Artigo 173, caput: "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

[52] BERCOVICI, Gilberto. Parecer sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória da Liberdade Econômica (Medida Provisória no 881, de 30 de abril de 2019). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, n. 15, p. 185.

[53] SOUZA NETO, Cláudio Pereira de SOUZA. MENDONÇA, José Vicente Santos de. "Fundamentalização e Fundamentalismo na Interpretação do Princípio Constitucional da Livre Iniciativa" in Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Coord.), **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007, p. 740.

A Constituição Federal de 1988 legitima a atuação do Estado na economia, sem fronteiras espaciais ou temporais para esta atuação. O tamanho, abrangência e profundidade da atuação do Estado no domínio econômico é uma decisão política, que varia de acordo com o momento histórico e possível no texto constitucional vigente no Brasil.

Pelo demonstrado até aqui, a relação entre intervenção e ideologia são íntimas, de modo que o próprio uso do vocábulo *intervenção* notabilizada a adoção de determinada ideologia. Assim, ao se utilizar de alguns instrumentos econômicos, que denotariam a adoção de uma política econômica específica, como é o caso dos benefícios creditícios e financeiros, a recusa a este modelo, ainda que legitimado pela Constituição Federal de 1988 – como analisaremos adiante –, é fruto de uma ideologia que prega a atuação do Estado como absoluta exceção.

1.2 Intervenção do Estado na economia e as Constituições brasileiras

Para Hermann Heller, autor alemão contemporâneo à república de Weimar, o Estado Democrático de Direito é uma forma de Estado capitalista no qual a validade da Constituição está diretamente ligada à sua capacidade de exprimir politicamente a vontade popular. Nele, o poder constituinte é formado pelo povo e o texto legal produzido contém a expressão dos interesses gerais da nação, os interesses públicos.

Assim, a Constituição tem sua soberania atribuída pelo povo, que a legitima, permitindo sua aplicação em um dado território. Tal norma deve, em contrapartida, possuir mecanismos para garantir que os poderes políticos e econômicos estejam submetidos ao domínio de toda a população e não apenas de parte dela.[54]

Nesse quadro, a democracia, enquanto forma de governo, também pode ser considerada um estado de dominação, ou seja, não deixa de ser um regime no qual os poderes se submetem a um determinado controle.[55] A soberania aqui se mostra ainda mais relevante, de modo que a fixação de políticas de forma independente garante que estas reflitam a vontade popular e não a vontade de agentes externos.

A questão, contudo, é que, como afirmou Heller, o povo não é necessariamente uma somatória de indivíduos, mas contém dentro de si relações complexas de cunho político, cultural, religioso, social, moral, econômico e, acima de tudo, estruturas de classe e formas de

54 BERCOVICI, Gilberto. Sober**ania e Constituição:** para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

55 Ibid., p. 90.

dominação que modificam o significado do direito positivo quando este assume forma concreta.[56]

De tal modo, não cabe dizer que a Constituição pertence somente ao povo, é preciso entender qual povo, qual Estado e qual ordenamento jurídico, dentro de suas respectivas construções históricas, para finalmente compreender os objetivos estabelecidos por uma Carta Maior. Assim, interessante buscar entender primeiramente o Estado traçado pela Constituição Federal de 1988, para, posteriormente, o individualizarmos no contexto histórico brasileiro.[57]

O Estado, de acordo com Heller, é uma unidade em meio à pluralidade, isto é, sua soberania garante certa uniformidade frente às relações de classe, sem, contudo, descolá-lo delas.[58] Verifica-se, portanto, que o Estado encerra em si uma contradição: é um produto histórico da luta de classes e, concomitantemente, conserva relativa autonomia, sacrificando interesses imediatos e viabilizando a composição de interesses a longo prazo. Conclui-se, assim, que o Estado é tanto meio de conservação de uma determina estrutura de classes quanto ferramenta para sua transformação.

Assim, a Constituição Federal, pode ser compreendida como reflexo jurídico da distância que assume o Estado em face das classes, dentro de um contexto social específico. Isso porque, a princípio, o texto constitucional apresenta-se como um "retrato" de dado momento histórico, trazendo conflitos comuns à época da sua promulgação.

A Constituição brasileira de 1988 é fiel a essa lógica. Embora trate-se de texto normativo singular, suas "contradições" são produto de um momento histórico específico. Por essa razão, é capaz de incorporar não apenas diferentes projetos políticos, mas projetos aparentemente incompatíveis entre si. No caso específico da Constituição Federal de 1988, nossa Carta Maior foi promulgada em meio a uma grave crise econômica, sendo impulsionada por movimentações políticas democratizantes.

As ambiguidades da Constituição explicam-se frente às disparidades de forças instaladas na Constituinte de 1988: as lideranças burguesas, surpresas pela mobilização popular contrária a democracia limitada imposta pela ditadura militar; os movimentos populares e sindicatos organizados, sedentos por um novo regime político no qual detivessem

---

[56] Ibid.
[57] Ibid., p. 110.
[58] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de Exceção Permanente**: Atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004, p. 111.

alguma parcela de poder; e a competência reduzida bancada de esquerda responsável por brechas políticas que inseriram direitos sociais em nossa "norma fundamental".[59]

A despeito das polêmicas sobre os avanços e retrocessos da Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que o primeiro resultado dessa disputa foi um texto que conferia *status* constitucional e ferramentas para a efetivação de inúmeros direitos sociais, além de abrir espaço para a superação efetiva do subdesenvolvimento, caso esse permanecesse o objetivo central.

De tal modo, o que Hermann Heller certa vez afirmou sobre a Constituição de Weimar, citado por Gilberto Bercovici, é aplicável ao contexto brasileiro e ao resultado por ele produzido:

> Nós celebramos a Constituição de Weimar, não porque ela, para nós, esteja realizada, mas porque ela possibilita a nossa missão. Nós a defendemos e reivindicamos para ela respeito, porque ela nos dá a liberdade de, no futuro, realizar uma forma mais elevada e mais homogênea.[60]

Com efeito, o fortalecimento material de uma concepção de Estado Social de Direito, que abrangia a previsão de diversas reformas estruturais com previsão de intervenção do Estado na economia – como a reforma agrária (art. 184) e urbana (art. 182) – para além de uma vasta lista de direitos relacionados à cidadania e à reconstrução nacional (art. 3º, II e III, 6º, 7º, 8º, 9º, 21, VII, VIII, IX, X, XI e XII, 164, 170, I, III, VII e VIII, 192, 194, 196, 199, 201, 203, 205, 219, entre outros), levou à edificação de um posicionamento jurídico para o fortalecimento dos direitos sociais, com a possibilidade de criação de instrumentos legais para a condução dos novos rumos do país.

---

[59] É notório que o Brasil sempre foi um país estruturalmente desigual, em que a força de trabalho fora remunerada próximo ao limite do regime de subsistência devido ao enorme exército de reserva oriundo do campo. Durante o regime militar, o quadro tornou-se ainda mais crítico, pois a estrutura da propriedade rural e o modelo econômico de desenvolvimento pela substituição de importações geravam, à época, uma profunda contradição entre si, haja vista que a quantidade de mão-de-obra liberada pelo primeiro não podia ser absorvida pelo segundo, caracterizado pela alta intensidade em capital e baixa intensidade em trabalho, resultando na compressão dos salários (FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009). Assim, se a contradição da estrutura produtiva nunca provocara o nível de mobilização política verificado na década oitenta, durante a democratização, com o cume do autoritarismo do regime militar, foi possível elevar a contradição econômica, expressada no arrocho salarial e levada ao cabo para sustentar as últimas consequências do modelo "desenvolvimentista-militar", para uma contradição política, fazendo com que a luta por melhores salários e melhores condições de vida significasse, necessariamente, uma luta por um projeto de Brasil (OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da Revolução, Elegia para uma Re(li)gião.** São Paulo: Boitempo, 2008).

[60] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de Exceção Permanente**: Atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004, p. 113.

O perfil constitucionalmente adotado restou nítido no artigo 3º[61], segundo o qual a erradicação da pobreza e da marginalização são objetivos da República ao lado do desenvolvimento, cujo significado naquele momento histórico era dado pela melhora das condições de vida da totalidade da população.

Assim, a Constituição Federal de 1988 confere *status* jurídico à construção de um país soberano. Contudo, como um objeto vivo, ou seja, a significação do seu conjunto de artigos está em constante disputa, de acordo com as forças sociais que se expressam na realidade.[62] A legitimidade de nossa Carta Maior existe somente na medida em que os efeitos materiais de sua aplicação continuem a exprimir a vontade popular soberana.[63] Quando o texto constitucional se desvincula das pretensões do povo brasileiro, perde sua natureza, colocando em risco não apenas a democracia, mas a própria existência Estado Democrático de Direito.

1.2.1 Evolução e "desenho da intervenção" nas Constituições brasileiras

Fazendo um breve retrospecto pelas Constituições brasileiras, iniciamos nossa análise pelas Cartas "liberais" de 1824 e de 1891. Nesses documentos, a abstenção do Estado na atividade econômica ficou marcada pela técnica de não se referir expressamente ao "fato" *intervenção*. Os princípios que denotavam a "livre iniciativa" e a "propriedade privada" eram definidores da base ideológica adotada pelos governos da época. Contudo, note-se que não deixaram de "constituir também as bases de uma modalidade de ação político-econômica do Estado, ainda que por omissão deste […], basta lembrar seu poder exclusivo de emissão de moedas"[64].

Além disso, como bem lembra Washington Peluso Albino de Souza, foi a Constituição de 1824 que aboliu as Corporações de Ofício, instituto de origem medieval que cuidava de

---

[61] Constituição Federal, Art. 3º: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - Garantir o desenvolvimento nacional; III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

[62] BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição:** para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

[63] "A alternativa ao Estado de exceção econômico permanente e as ameaças de dissolução da soberania popular, do Estado e do poder constituinte do povo é o resgate mais intenso da democracia. Nesse sentido, Fábio Konder Comparato defende a opção pela soberania dos pobres. Afinal, os destituídos de propriedade e de poder econômico são os maiores interessados na instituição de um regime efetivo de igualdade, além de constituírem a maioria da população" (BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição:** para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 316).

[64] SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005, p. 320.

aspecto social do trabalho, e sob a égide da Constituição de 1891, concretizou-se o Convênio de Taubaté, um dos primeiros fatos de política econômica no século XX.[65]

Já nas Constituições que sucederam as acima mencionadas, o tema começa a ser tratado de forma clara e explícita sob a expressão *ação econômica do Estado intervencionista*. Em 1934, o título "Da Ordem Econômica e Social" (Título IV, arts. 115 a 140) é introduzido na Carta Maior. Destaque-se que a técnica de redação adotada é a imposição de limites à liberdade de iniciativa.[66] Assim, a Constituição de 1934 pode ser considerada a primeira Constituição Econômica do Brasil.

A expressão *intervenção* é utilizada pela primeira vez de maneira clara na Constituição de 1937, além disso o texto constitucional adota a mesma técnica de redação da Constituição de 1934.[67]

A Constituição de 1946 segue o caminho aberto pela Constituição anterior de mencionar expressamente o termo *intervenção* e melhora a redação sobre os limites impostos ao Estado ao intervir na economia.[68]

Os elementos que denotam a expressão *intervenção* foram pulverizadas por vários artigos do título da "Ordem Econômica e Social" da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e ao artigo 163[69] correspondente aos mencionados anteriormente.

---

65 Ibid., loc. cit..

66 "TÍTULO IV Da Ordem Econômica e Social
Art 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica. Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País.
Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.
Art 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.
Parágrafo único - É proibida a usura, que será punida na forma da Lei.
Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial."

67 "Art 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A **intervenção** do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estimulo ou da gestão direta."

68 "Art 146 - A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição."

69 "Art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. Parágrafo único. Para atender a intervenção de que trata êste

A seguir, analisaremos a Constituição de 1988, contudo resta claro até aqui que os princípios ideológicos característicos do capitalismo, em associação ao liberalismo, estiveram presentes nas Constituições de 1824 e 1891; já a associação ao denominado neoliberalismo é verificada nas Cartas de 1934, 1937, 1946, 1967, bem como na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

As possíveis visões sobre a Constituição são de relevante importância ao tratarmos da Constituição Econômica, situando-a em um contexto. A forma como compreendemos a Constituição, as suas normas programáticas, a sua importância política e ideológica, bem como a sua estrutura influenciará diretamente na Constituição Econômica que dentro dela habita.

A Constituição Econômica[70] é caracterizada pela presença do econômico, ou das questões econômicas, no texto constitucional, integrando-se à sua ideologia, ou melhor, às suas ideologias, já que entendemos a Constituição de forma plural, sustentada em diversas ideologias. A Constituição Econômica, justamente, estabelecerá as linhas e diretrizes de como a política econômica deverá ser conduzida.[71]

1.2.2 A Constituição Federal de 1988 e a posição atual sobre a atuação do Estado na economia

O Século XX, de um modo geral, foi marcado pelo surgimento das Constituições que passaram a prever, além dos direitos e garantias individuais, os chamados direitos sociais. Assim, as Constituições começaram a trazer obrigações de prestações em sentido positivo por parte do Estado, que assumiu uma nova posição política e jurídica diante desse novo cenário. São as chamadas Constituições Dirigentes.[72]

---

artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer."

[70] Não nos interessa, aqui, discorrer vastamente sobre o que seja Constituição Econômica. A fim de se ter uma noção geral acerca do tema, cumpre observar que a doutrina, em geral, não se preocupa em elaborar um conceito fechado de Constituição Econômica, preferindo formular uma noção com base nas suas características principais. Assim, a Constituição Econômica é caracterizada pela presença do elemento econômico, ou das questões econômicas, no texto constitucional, integrando-se à sua ideologia, ou melhor, às suas ideologias, já que entendemos a Constituição de forma plural, sustentada em diversas ideologias.

[71] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 13; SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 13, 16, 22-24; IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 15-18.

[72] José Joaquim Gomes Canotilho é o principal responsável pelo debate acerca da Teoria da Constituição Dirigente no Brasil. Em sua obra célebre *Constituição Dirigente e vinculação do legislador*, o autor trata o assunto da seguinte forma: "O tema a abordar na presente investigação é, fundamentalmente, o problema das relações entre a constituição e a lei. O título – Constituição dirigente e vinculação do legislador – aponta já para o núcleo essencial do debate a empreender: o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e

Em geral, as Constituições elaboradas após a Primeira Guerra Mundial possuem características que as ligam ao chamado "constitucionalismo social". Por estabelecerem direitos sociais e de prestação, ao lado dos direitos individuais, passam a ser qualificadas como econômicas, programáticas ou sociais.

A Constituição mexicana de 1917, que surgiu ao final da Revolução do México, foi a primeira a prever os direitos sociais, tendo grande influência na América Latina. No entanto, foi a Constituição de Weimar quem mais influenciou o chamado *constitucionalismo social*.

Ainda no contexto de Weimar, iniciaram-se discussões doutrinárias em relação ao novo modelo de Constituição e a respeito da Teoria Geral do Estado. De acordo com Gilberto Bercovici, com a crise da Teoria Geral do Estado no começo do século XX, o debate doutrinário passou a focalizar-se predominantemente na Constituição e na Teoria da Constituição, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial e as atrocidades vividas à época.[73]

Com o surgimento das Constituições Econômicas, os debates sobre o tema intensificaram-se. Contudo, gostaríamos de esclarecer que o trabalho adotará o entendimento de que a Constituição deve ser vista como uma unidade, aplicando-se aos vários campos e áreas, dentre eles, às relações econômicas. Não há que se cogitar a separação da parte econômica do restante da Constituição.

Assim, como quer Washington Peluso Albino[74], a economia é parte integrante – e não autônoma – da Constituição. A importância da Constituição Econômica é justamente por colocar o viés econômico dentro do texto constitucional, sendo parte da ideologia

---

oportuna, as imposições constitucionais" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Reimpressão. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 11).
Da análise da obra de Canotilho, é interessante notar que a Constituição Dirigente não substituiria a política propriamente, mas seria premissa material a ela. Ou seja, a Constituição é instrumento legitimador da própria política a partir da constatação de que imposições constitucionais são ordens de atuação positiva do legislador.

[73] BERCOVICI, Gilberto. A Constituição dirigente e a crise da teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne B.; MORAES FILHO, José Filomeno; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria da Constituição:** estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 79. A teoria geral do Estado que foi desenvolvida no decorrer do século XIX, baseada no positivismo jurídico, buscava a depuração metodológica e o distanciamento de questões políticas, sociais, históricas, etc. […] Para a Teoria Geral do Estado, então desenvolvida, a Constituição pertencia ao Estado e tinha a função de regular os órgãos estatais, seu funcionamento e, em geral, legitimar o poder delimitando-o. Esta Teoria Geral do Estado, extremamente positivista, passou a ser duramente criticada no decorrer do século XX, momento em que começa a surgir a teoria da Constituição, como fruto do debate de Weimar. A teoria geral do Estado, baseada na metodologia positivista, ignorava a essência social do Estado e acreditava na possibilidade de se ter o seu conhecimento total e de se formular pressupostos idealizados, gerais, apriorísticos e abstratos, para toda e qualquer realidade.

[74] SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 22-24.

constitucional como um todo. A partir da presença do econômico na Constituição seria possível ao Estado elaborar sua política econômica.

Com o debate predominantemente centralizado na Constituição, a doutrina dividiu-se em três correntes, na análise de Gilberto Bercovici[75]: a primeira, defendida por Kelsen, que entendia a Constituição como norma jurídica; a segunda, denominada teoria material da Constituição, entendia que a Constituição não se limitava somente à sua normatividade, devendo ser agregada a ela alguns elementos, como os políticos, sociais e econômicos, ou seja, a Constituição como instrumento que institui o regime político-social do Estado; e, finalmente, a terceira corrente, defendida por Herman Heller, que não pretendia deslocar o debate para a Constituição, mas sim trazer novos pressupostos à teoria geral do Estado.

O entendimento das distinções expostas é indispensável para compreensão adequada do emprego da expressão. Exemplo citado por Eros Grau é o do artigo 170, *caput*, da Constituição Federal.[76] A expressão *ordem econômica*, após certa reflexão, é usada não para conotar o sentido normativo, mas sim para indicar o modo de ser da economia brasileira, isto é, ordem econômica como um conjunto de relações econômicas. Portanto, muito embora o enunciado do artigo tenha viés essencialmente normativo, deverá ser lido, de acordo com Eros Grau, da seguinte forma

> […] as relações econômicas – ou a atividade econômica – deverão ser (estar) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.[77]

Na doutrina notabilizada por Eros Grau, a intervenção tem por fim indicar a atuação estatal em área de titularidade do setor privado. A atuação estatal, por outro lado, teria sentido mais amplo, porquanto o Estado quando atua poderá, inclusive, atuar em área de sua própria utilidade. Em termos gerais, para o autor, a utilização precisa do vocábulo intervenção dá a ideia de atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito, enquanto a atuação estatal, propriamente dita, abrange toda atividade econômica em sentido amplo – atividade econômica em sentido estrito e serviço público.[78]

---

[75] BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 88-103.

[76] "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. […]."

[77] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 61.

[78] De acordo com importante e conhecida classificação trazida na obra *A ordem econômica na Constituição de 1988*, Eros Roberto Grau traz a ideia de que atividade econômica em sentido amplo é gênero. São espécies o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito (p. 100). Interessante notar que a própria

Ainda de acordo com ensinamentos de Eros Roberto Grau, quando o Estado intervém *no* domínio econômico, ele atua como agente ou sujeito econômico – diretamente. No caso de intervenção *sobre* o domínio econômico, o Estado desenvolve a ação como regulador da atividade, sendo, portanto, uma intervenção indireta. Saliente-se que em ambos os casos – intervenção *no* e *sobre* – está se tratando da atuação do Estado no âmbito privado, ou seja, na atividade econômica em sentido estrito ("domínio econômico").[79]

Partindo desta análise, avançamos para uma breve distinção das três modalidades de intervenção, quais sejam: intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução.

A importância que se pode extrair na adoção da classificação que Eros Grau[80] traz está na circunstância de a dinamização de cada qual das modalidades de intervenção identificadas envolver técnicas e critérios que se distinguem, entre si, juridicamente. Assim, na análise do Direito Econômico, é importante adotarmos critérios que não nos distanciem do que é jurídico.[81]

Dito isto, passemos à breve explanação das categorias propriamente ditas.

A intervenção por absorção coloca o Estado como controlador integral dos meios de produção e/ou troca em determinado campo da atividade econômica em sentido estrito, isto é, haverá atuação do Estado em regime de monopólio. No caso da intervenção por participação, o Estado tem controle de parcela dos meios de produção e/ou troca, ainda no âmbito das atividade econômicas em sentido estrito. Atua, portanto, em regime de competição com empresas privadas que, por sua vez, continuam a exercer suas funções no mesmo setor.

Em ambos os casos – intervenção por absorção e por participação –, a forma de intervenção caracteriza-se como intervenção no domínio econômico, desenvolvendo, o Estado, ação como agente econômico.

Constituição de 1988 separa, dentro da sua ordem econômica, atribuindo tratamento particularizado à atividade econômica (artigo 173) e ao serviço público (artigo 175) (ibid.).

79 Importante definirmos o significado do termo *Domínio Econômico*, o que fazemos à luz do conceito trazido por Luís Eduardo Schoueri quando tratou do tema: "Domínio Econômico há de ser entendido como aquela parcela da atividade económica em que atuam agentes do setor privado, sujeita a normas e regulamentação do setor público, com funções de fiscalização, incentivo e planejamento, admitindo-se, excepcionalmente a atuação direta do setor público, desde que garantida a ausência de privilégios" (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 43).

80 Importante mencionar que a autoria da diferenciação mencionada, qual seja, intervenção "no" e "sobre" o domínio econômico que ganhou notoriedade pelos ensinamentos de Eros Grau, tem como titular de sua criação Gérson Augusto da Silva. *Vide*: SILVA, Gerson Augusto da. **A política tributária como instrumento do desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009.

81 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 144. Há importante alerta na mensagem: "É marcante o impulso que nos conduz, no caso, a ultrapassar a linha que separa o Direito da Economia, levando-nos, tal qual o burguês gentil-homem que fazia prosa, a estudar e ensinar economia em lugar de Direito Econômico".

Por outro lado, e aqui o trabalho encontra ponto relevante para sua compreensão, quando a intervenção se dá por direção, o Estado atua exercendo pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Trata-se de comandos imperativos e impositivos de certos comportamentos e instrumentalização por meio de controle de preços, tabelando-os ou congelando-os.

Ao realizar a intervenção por indução[82], o Estado manipula os instrumentos de intervenção de acordo com as leis que regem o funcionamento dos mercados. A depender da norma veiculada, a indução poderá ser positiva (causando um estímulo e relacionada ao Direito premial) ou negativa.

No caso de intervenção por direção e por indução, há intervenção sobre o domínio econômico. O Estado atua como regulador da atividade, ou seja, há intervenção indireta.

Interessante notar que as normas de intervenção por indução, ao contrário das normas de intervenção por direção, não suprem a vontade de seu destinatário, porém levam-no a uma "opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do querer individual"[83]. São normas que contêm estímulos, incitações, incentivos de diversas ordens àquele que participe de atividade de interesse geral. Há norma de intervenção, ainda, quando o Estado, por exemplo, eleva um tributo a fim de evitar determinado comportamento. Portanto, conforme já mencionado, a indução poderá ser positiva ou negativa.

Por fim, de acordo com Eros Grau, o planejamento não figuraria entre as modalidades de intervenção. Nas palavras do referido jurista "o planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico, na medida em que esta, quando consequente ao prévio exercício dele, resulta mais racional"[84].

Tanto a intervenção *no* como *sobre* o domínio econômico podem ocorrer *ad hoc*, ou seja, sem planejamento, bem como com planejamento. O planejamento tornará a intervenção, apenas, sistematizada. Mais à frente estudaremos a importância de que o planejamento seja sistematizado para a consecução dos objetivos constitucionais.

---

[82] Interessante caso de reconhecimento da intervenção do Estado por indução é tratado na ADI 3.512, de relatoria do Ministro Eros Roberto Grau – atribuição de meia entrada aos doadores regulares de sangue a partir de lei estadual: "Ora, o parágrafo 4º do artigo 199 da Constituição do Brasil estabelece que a lei disporá sobre condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. Veda todo tipo de comercialização, mas admite o estímulo à coleta de sangue. A lei referida pelo preceito será tanto a federal quanto a estadual. Assim, o que o Estado do Espírito Santo faz através da lei atacada é estimular as doações de sangue, atuando sobre o chamado domínio econômico por indução."

[83] CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Considerações sobre Direito Econômico.** 1971. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1971, p. 304.

[84] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 14.

Passando, mais especificamente à análise da expressão *ordem econômica*, apesar de certa confusão, Eros Roberto Grau, citando Vital Moreira[85], menciona que há, pelo menos, três conceitos para ordem econômica: o do mundo do ser, onde ordem econômica significa a forma como as transações econômicas ocorrem; outro que corresponde ao conjunto de todas as normas que regulam as relações econômicas, tais como as religiosas, morais e jurídicas, sendo o sistema normativo da ação econômica; e, por fim, o conceito jurídico, que corresponde à parcela da ordem jurídica que regula a economia por meio de princípios e regras.[86]

Dentre as possíveis acepções do vocábulo *ordem*, podemos ressaltar o conjunto ou sistema de normas, sendo que a realidade do mundo do ser, quando referida pela expressão, é vista como adequadamente normatizada e regulada. Daí porque prescindiria de qualquer outra regulação. Ou até a concepção de que a ordem caminharia harmoniosamente e de forma plena entre capital e trabalho. Tal confusão explicaria a constante antipatia pela expressão.

Assim, a ordem econômica descrita como conjunto de normas de conformação do processo econômico, por ser de ordem constitucional, é próxima do conceito de Constituição Econômica que acima mencionamos. E, portanto, ordem econômica como parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser) não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

Superado o processo de distinção da ordem econômica – mundo do ser – e ordem econômica – mundo do dever ser –, é nítida a qualificação da ordem econômica como parcela da ordem jurídica.

Fato é que a expressão *ordem econômica* incorpora-se à linguagem dos juristas, como visto brevemente, a partir da primeira metade do século XX – pós Primeira Guerra Mundial, ou seja, com o aparecimento das Constituições Econômicas. O uso da nova expressão repousava sobre a afirmação que a ordem econômica, no viés do mundo do ser, havia sido rompida. Nesse cenário, contribuiu com eficácia a Constituição de Weimar de 1919.

Ainda de acordo com Eros Grau, no Brasil, a referência a *ordem econômica e social*, nas Constituições de 1934 até a de 1967 – exceto a de 1937, que apenas faz menção a *ordem econômica* – e, finalmente, *ordem econômica* e *ordem social*, colocadas separadamente na Constituição de 1988. A forma como disposta no texto constitucional muito revela a afetação ideológica da expressão.

---

[85] MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1978.
[86] GRAU, Eros Roberto, op. cit., p. 59-62.

Entendida a origem da chamada *Constituição Dirigente*[87] e sua leitura no Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, traz os *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil, onde se verificam orientações de ordem político-ideológica e de cunho econômico. Estão elencados os seguintes objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Carta Republicana de 1988 estabelece, expressamente, quais são os objetivos da República Brasileira. Dito isto, e sob a ideia de Constituição Dirigente, é certa a ideia de que princípios e objetivos exigem uma compreensão concomitante, e não excludente. Existe, portanto, estreita relação entre os princípios de natureza política que disciplinam o Estado brasileiro e os objetivos de cunho eminentemente econômico. Podemos entender, portanto, que alguns princípios e preceitos fundamentais são de importância especial para esclarecer a questão interpretativa da atuação do Estado na esfera econômica.[88]

Assim, muitos são os traços na Carta Magna brasileira atual de Constituição Dirigente. Para consecução dos objetivos acima mencionados é de vital importância que o legislador, bem como o administrador público, observe a natureza dirigente da Constituição e as devidas peculiaridades correspondentes, visando a concretizá-las. A presença da função planejadora é, portanto, mandamento diretivo para tais agentes públicos, no sentido de fazer valer as obrigações sociais e econômicas consagradas e prometidas em uma Constituição de cunho dirigente, com muitas normas consideradas programáticas.

Tal forma de ação estatal é, portanto, vinculada em termos de finalidade, comprometida com o alcance e execução do programa constitucional, e se caracteriza pela previsão de determinados comportamentos econômicos e sociais prospectivos, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente previstos.[89]

Pode-se dizer que a Constituição, nesse ponto, postula, dentro do seu caráter de Constituição Dirigente, o rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos inseridos. De acordo com Eros Grau,

---

[87] Neste trabalho adotamos a concepção de *Constituição Dirigente*, em que as referidas normas programáticas não caracterizam compromissos dilatórios sem qualquer eficácia. De acordo com nosso entendimento, as normas programáticas são capazes de legitimar comportamentos por parte do Estado na promoção essencial ao desenvolvimento.

[88] TOLEDO, Gastão Alves de. **O Direito Constitucional Econômico e sua Eficácia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 165.

[89] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 75.

> […] o princípio inscrito no art. 3º, III, e parcialmente reafirmado no art. 170, IV, prospera, assim – ainda que isso não seja compreensível para muitos –, no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação. Da sociedade, pela realização de políticas públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes.[90]

O já mencionado artigo 3º da Constituição Federal traz objetivos que visam a transformar as estruturas sociais.[91]

A Constituição de 1988 adotou a técnica da redação pela excepcionalidade, como se verifica nos artigos constantes no Título "Da Ordem Econômica e Financeira", essencialmente nos artigos 173 e 174.[92] Desde a Constituição de 1934, a Carta Maior de 1988 é a primeira a romper a sistemática de existência de um capítulo específico sobre a Ordem

---

[90] Ibid., p. 217.

[91] "Artigo 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I– construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

[92] "Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.
§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.
§ 4º - lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.
§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.
Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.
§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.
§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.
§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei."

Economia e Social, em que contava assuntos como a intervenção do Estado na economia e direito trabalhistas.[93] Há, portanto, a adoção também da ideologia capitalista associada a uma concepção neoliberal neste ponto.

Assim, a Constituição de 1988, ao dispensar um longo tratamento à ordem econômica, tendo reservado um título inteiro ao seu tema ("Da ordem econômica e financeira"), que vai dos artigos 170 ao 192, consignou em seu artigo 174 o papel do Estado enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica.

Amparado em ditames constitucionais, o Estado passa a planejar o futuro, executando o *government by policies* e indo além do mero *government by law*. O planejamento e implementação de políticas públicas torna-se umas das tarefas primordiais do Estado – que passa, então, à busca pela igualdade material, buscando a igualdade por meio da lei.

Quanto aos temas econômicos, a Constituição dá preferência à influência sobre essas matérias por meio da condução e regulação da atuação dos agentes. A ordem econômica privada segue pautada pelo princípio da livre iniciativa e da proteção à propriedade, com certas limitações à atividade econômica particular em relação a monopólios e normas gerais sobre o sistema financeiro nacional, política agrária e política urbana.[94]

Portanto, a liberdade, a segurança e o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça são valores protegidos pela Constituição como supremos. Essa dinâmica, constitucionalmente prevista, deve ser refletida nas relações entre o Estado brasileiro e os agentes econômicos que figuram no mercado.

1.2.3 Promoção do desenvolvimento enquanto objetivo da atuação do Estado

A partir do que vimos até aqui, restou demonstrado que o Estado, ao atuar sobre o domínio econômico, busca dar cumprimento a alguns objetivos constitucionalmente estabelecidos, dentre eles a promoção do desenvolvimento nacional. Há superação da concepção passiva de intervenção, em que o Estado atuaria com a finalidade exclusiva de preservar, mas em nada alterar, a ordem econômica vigente.

Ao considerarmos que o desenvolvimento é a finalidade almejada pela atividade interventiva, vale discorrermos um pouco sobre o termo, sem, contudo, descer a fundo sobre teorias desenvolvimentistas. A ideia é compreendermos como políticas econômicas e sociais de caráter financeiro relacionam-se a esse fim.

---

[93] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 18.

[94] COMPARATO, Fabio Konder. Ordem econômica na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 23, n. 93, jan./mar. 1990, p. 271.

A definição do termo *desenvolvimento* nesta dissertação pretende extravasar o conceito de que desenvolvimento é equivalente ao incremento da renda *per capita* de um país, calculado pelo crescimento do PIB.

O desenvolvimento é fenômeno econômico, mas não se reduz à melhoria de índices de um país ou que sejam esses os únicos indicadores que devam ser averiguados. O desenvolvimento pode ser entendido como um processo que pressupõe sustentação do crescimento da renda e incorporação de conhecimento técnico à produção, mas que atinge também outras áreas para além da econômica, como impacto nas liberdades individuais, nos direitos humanos e a cultura. Esse processo tem como reflexo a melhoria da qualidade de vida da população.

A teoria de Keynes sobre o comportamento cíclico econômico e o papel do Estado como agente e regulador responsável pela conformação do ambiente mercantil assentou as bases teóricas para a compreensão do Estado enquanto promotor do desenvolvimento nacional.[95] Contudo, foi apenas a partir das década de 1950 que estudos teóricos sobre o tema passaram a reconhecer as singularidades de cada país, em sua formação social e econômica, de maneira a desconstruir a ideia de que o subdesenvolvimento seria uma etapa a ser superada pelos países em desenvolvimento. O subdesenvolvimento foi reconhecido como um processo histórico, e não como uma fase necessária do estágio evolutivo da economia de um país.

Para a América Latina, notadamente para o Brasil, destaca-se a teoria Cepalina, cujo maior expoente foi Celso Furtado. As premissas das quais o autor parte são fundamentais para a compreensão dos entraves ao desenvolvimento nacional e da relevância do Estado na superação dessas barreiras, ainda que hoje as conclusões às quais esse autor chegou tenham sido, em parte, refutadas pela experiência empírica.[96]

A referida teoria localiza o caso particular do subdesenvolvimento brasileiro no reconhecimento das razões históricas, datadas desde o Brasil colonial, que impediram o

---

[95] A abordagem macroeconômica de Keynes compreende a atuação estatal para além da correção de falhas de mercado, sendo o Estado agente promotor de políticas econômicas desenvolvimentistas, com a finalidade de superação de problemas estruturais. Esse ponto serviu de base teórica para a acomodação dos acordos de Bretton Woods, em 1944.

[96] Celso Furtado define "o desenvolvimento econômico como um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas. A teoria cepalina é fundada no desenvolvimento por meio da industrialização, e pode ser triangulada em três pilares: i) Teoria do desenvolvimento: é reconhecida a existência de entraves estruturais que, se não superados, impossibilitam o crescimento econômico sustentado de um país subdesenvolvido; ii) Protagonismo do Estado: o agente capaz de promover o desenvolvimento é o Estado, por meio da promoção de políticas públicas direcionadas, com objetivos definidos; e iii) Priorização do Direito Público. Estado atuante na economia, seguindo as disposições normativas a que é sujeito, avançando além do papel de regulador da atividade microeconômica desempenhada pelos agentes particulares" (FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1964, p. 29).

desenvolvimento no país de uma indústria capaz de incrementar o volume da renda nacional a um nível que permitisse a superação de entraves estruturais. Além disso, reconhece que o desenvolvimento econômico de um país não é capaz de ocorrer se houver ausência de distribuição, a uma maior parcela da população, da renda produzida, possibilitando a melhoria de indicadores sociais.

Embora relevantes em razão da análise do subdesenvolvimento, as teorias desenvolvimentistas ficaram abaladas pelas falhas dos governos em implementar políticas derivadas de sua teoria, capazes de levar os estados sul-americanos ao desenvolvimento. Sobretudo a partir da década de 90, as falhas dos estados e a frustração decorrente da perpetuação da situação de pobreza deram força a uma nova corrente teórica, que indicava o mercado como o grande protagonista na busca pela superação do subdesenvolvimento.[97]

A partir do início dos anos 2000, foram publicados trabalhos que buscaram trazer o termo *desenvolvimento* ao debate de forma efetiva. O termo passou a ser interpretado enquanto processo de melhoria da qualidade de vida da população. Um país desenvolvido é, então, aquele capaz de permitir que seus cidadãos exerçam, com liberdade, suas individualidades e seus potenciais, para que contribuam – de maneira interdependente – para o seu próprio desenvolvimento pessoal e para a contínua melhoria da sociedade em que estão inseridos, inclusive por meio de sua particular colaboração para o crescimento econômico.

O estudo da obra desses autores reforça a conclusão de que a atuação do Estado, enquanto promotor de políticas econômicas, é fundamental no fomento do processo de desenvolvimento, compreendido como o crescimento econômico capaz de modificar os entraves estruturais que impedem a superação do subdesenvolvimento.

1.3 Constituição Econômica *versus* Constituição Financeira: o importante diálogo entre o Direito Econômico e o Direito Financeiro

O Direito Financeiro foi concebido, inicialmente, como disciplina jurídica instrumental. Contudo, como observa Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, o direito financeiro, "ao longo do século XX, assumiu intima conexão com o direito

---

[97] À época, uma onda neoliberalista aflorou durante e após os anos 90. Como marco desse ideal, destaca-se o Consenso de Washington, em 1989. Nessa oportunidade, um grupo de instituições financeiras, encabeçadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos reuniram-se com a finalidade de elencar as recomendações de política econômica que deveriam ser adotadas pelos países subdesenvolvidos com o fim de promover ajuste macroeconômico que os levaria ao desenvolvimento (RODRIK, Dani. **Rescuing Economics from Neoliberalism**. Massachusetts: Boston Review, 2007. Disponível em: <https://bostonreview.net/class-inequality/dani-rodrik-rescuing-economics-neoliberalism>. Acesso em: 10 nov. 2019).

econômico" deixando de lado qualquer pretensão de neutralidade. Assim, ainda de acordo com os autores, "a evolução do direito financeiro refletiu o protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre a economia e as finanças públicas e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico"[98].

Cumpre observar que não existe subordinação entre a Constituição Econômica e a Financeira, mas "estão em equilíbrio permanente, influenciando-se mutuamente e relacionando-se em toda a extensão dos fenômenos econômicos e financeiros"[99].

O primeiro ponto de contato entre as Constituições Econômica e Financeira está no campo dos valores. "A opção básica da Constituição Econômica pela ordem capitalista ou socialista vai condicionar a Constituição Tributária" e, por consequência, a Constituição Financeira. Isso porque a existência de uma disciplina de mercado ou, em sentido contrário, a eliminação do mercado faz com que a Constituição Tributária se mostre *intervencionista*, no primeiro caso, ou até desapareça, no segundo. A distribuição de rendas entre os entes políticos no federalismo e na tributação conforme a capacidade econômica pode ser apontada como outro ponto de contato.[100]

De acordo com Ricardo Lobo Torres, "todo o problema da intervenção do Estado no domínio econômico através de instrumentos orçamentários (subvenções, subsídios, etc.) deve ser previamente desenhado no texto fundamental"[101].

Ponto que aqui nos interessa e é destacado por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto; trata-se da problemática da "desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições", o que implica em um fenômeno denominado pelos autores de constituição dirigente invertida.[102] De acordo com Bercovici e Massonetto:

---

[98] *Vide* BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 45, 2007, p. 80.

[99] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário** – O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 278.

[100] Ibid., p. 278-279.

[101] Ibid., p. 8. Ainda quanto à articulação entre a Constituição Econômica e a Orçamentária, Ricardo Lobo Torres, com base em autores como Fernando Rezende e Richard A. Musgrave, chama a atenção para a necessidade de ser traçado na Constituição o limite à expansão do setor público, de modo a não asfixiar ou eliminar o setor privado. Segundo Lobo Torres, a reforma do Estado introduzida a partir de 1995, "trouxe inúmeras modificações da constituição econômica, com evidentes reflexos sobre a Orçamentária: sinalizou-se no sentido da privatização das empresas estatais, inclusive das monopolísticas (Emendas Constitucionais 8/95 e 9/95); estabeleceram-se condições de concorrência entre o capital brasileiro e o estrangeiro (Emenda Constitucional 6/95); alterou-se o perfil de gestão financeira das instituições paraestatais (EC 19/98 - art. 26)" (ibid., loc. cit.).

[102] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 45, 2007, p. 80.

> A Constituição Financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da Constituição Econômica de 1988, falhou nesta tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse 'neutra', meramente processual, com diretrizes e lógicas próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera 'norma programática'.[103]

Portanto, a manutenção do equilíbrio entre a Constituição Econômica e Financeira, sem desconsiderar a manutenção de suas identidades, é fundamental para a preservação da própria Constituição do Estado Democrático de Direito, corolário de uma evolução jurídico-política relativa à organização da sociedade. Busca-se garantir a livre iniciativa econômica (Estado Liberal) em um contexto de igualdade de oportunidades e de atenção ao direitos econômicos e sociais e dos poderes do ente público para interferir na ordem econômica (Estado Social).[104]

Assim, a Constituição do Estado Democrático de Direito tem o equilíbrio e a interação entre as a Constituição Econômica e a Constituição Financeira. A ordem econômica na Constituição Federal não pode ser isolada dos instrumentos financeiros de que dispõe. Para Bercovici e Massonetto, "o direito financeiro, desarticulando-se do direito econômico, ganha centralidade na articulação do capitalismo, impondo a rigidez dos instrumentos financeiros às boas intenções do constitucionalismo econômico do século XX"[105].

De acordo com Heleno Taveira Torres, o modelo de unidade constitucional evidencia a relevância do método integrativo, que, entendido conjuntamente com o federalismo cooperativo, conecta a Constituição Tributária e a Constituição Econômica. E sob esse entendimento, passa-se a compreender o federalismo da Constituição Financeira, "a acentuar a interconstitucionalidade que rege as transferências diretas e indiretas, assim como do próprio federalismo cooperativo de equilíbrio, como medida de concretização dos fins constitucionais do Estado Democrático de Direito"[106].

---

[103] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 45, 2007, p. 84.

[104] Ibid., p. 81.

[105] Ibid., p. 78.

[106] TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista de Direito Econômico e Financeiro**, n. 5, 2014, p. 27.

É neste cenário que o estudo do planejamento ganha destaque na Constituição Econômica e o orçamento, característica da Constituição Financeira ou Orçamentária, e assume grande importância: enquanto o planejamento busca a alteração da situação econômica e social vivida naquele momento, o orçamento trata da racionalização da utilização de recursos escassos para obtenção de melhores resultados visando a atingir o bem estar social e o desenvolvimento econômico.[107] De acordo com Gilberto Bercovici, o orçamento, enquanto na concepção do orçamento-programa, é instrumento fundamental do processo de planejamento, "subordinando e funcionalizando o processo orçamentário em relação ao plano"[108].

Assim, a atuação do Estado deve ser coordenada para que seja capaz de alterar as estruturas socioeconômicas de fato. Esta coordenação deve ocorrer por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas traça os meios necessários para realização desses objetivos em consonância com as determinações estabelecidas pela normas financeiras constantes na Constituição Federal de 1988, buscando promover a distribuição e a descentralização da renda, com integração da população social e politicamente.

Como bem coloca Fernando Facury Scaff ainda que em "tempos de globalização, ainda resta um papel fundamental à Constituição Econômica de cada país, que é o de possibilitar que a sociedade atinja um estágio mais avançado de desenvolvimento, permitindo a cada qual obtê-lo a partir de suas capacidades"[109].

O momento é de reafirmar qual Estado o constituinte de 1988 desejou a partir do que traçamos até aqui. O diálogo e conexão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira, necessariamente, é caminho para muitos questionamentos.

---

[107] BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 192.

[108] Ibid., p. 206.

[109] SCAFF, Fernando Facury. A Constituição Econômica Brasileira em seus 15 anos. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 1, no 03, jul/set, 2003, p. 100.

2 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DOS BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS NO BRASIL

2.1 O Orçamento e o planejamento

A compreensão do que seja orçamento sofreu alterações nas últimas décadas. Na noção clássica, o orçamento era visto como simples peça que contemplava a previsão de receitas e a fixação de despesas. Tinha, portanto, apenas um aspecto meramente contábil e financeiro que prezava o equilíbrio entre receitas e despesas, sem se importar de forma relevante com o investimento e o potencial crescimento que pudesse ser causado por eventuais desequilíbrios orçamentários.

Em uma concepção mais moderna de orçamento, este é tido como lei que programa a vida financeira do Estado, permitindo, inclusive, o endividamento desde que atento aos interesses públicos primários. Assim, a concepção de orçamento, hoje, permite ir além do mero equilíbrio contábil entre receitas e despesas, para tornar-se uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período específico de tempo, com discriminação das obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.

Nas palavras de Alberto Adeodato,

> O Orçamento é, na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da Economia Pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, da sua cultura e da sua civilização. Cada geração de homens públicos deixa impressa, nos Orçamentos estatais, a marca de suas tendências, o selo de seus credos políticos, o estigma de sua ideologia. É fotografia do próprio Estado e o mais eficiente cartaz de sua propaganda. Tal seja ele, será uma alavanca de prosperidade ou uma arma para apressar a decadência do Estado.[110]

No aspecto metodológico, a existência dos orçamentos públicos pode ser verificada a partir das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII – Revolução Gloriosa e Revoluções Norte-americana e Francesa, respectivamente. Contudo, a gênese das limitações reais ao lançamento de tributos remonta à Magna Carta (1215), imposta pelos nobres ingleses ao Rei João Sem Terra, e que instituiu, em seu artigo 12, a regra segundo a qual nenhum imposto poderia ser lançado sem o prévio consentimento do Conselho dos Comuns do Reino, órgão de representação da época.[111]

---

[110] ADEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1952, p. 287.

[111] O art. 12 da Magna Carta estatuía que "Nenhum tributo ou auxílio será instituído no reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante". Segundo Giacomoni, "a

Com a distinção entre patrimônio e finanças da Coroa e do Estado e com a adesão do liberalismo político ao princípio da legalidade, verifica-se o início da trajetória dos orçamentos públicos, concebidos como técnica de garantia da liberdade de escolha dos cidadãos. Sua inspiração última é de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações que estiverem autorizadas na lei orçamentária.[112]

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 trouxe a necessidade de apresentação anual, pelo Ministro de Estado da Fazenda, à Câmara dos Deputados, de relatórios orçamentários dos anos antecedente e subsequente, contendo todas as receitas e despesas do Tesouro Nacional (art. 172).[113] Na República, com base no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, a Constituição de 1891 dispôs caber ao Congresso "orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro" (art. 34, § 1º), incumbindo o Ministério da fazenda de "centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta" (Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, com a redação da Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892).

---

aceitação dessa forma de controle representativo por parte do parlamento nem sempre foi tranquila, pois os monarcas tendiam a reagir estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica. As consequências mais graves das divergências entre a monarquia e o Parlamento ocorreram no século XVII. Os problemas surgidos no reinado de Jacques I agravaram-se no período de seu sucessor, Carlos I. Protestando contra o lançamento de um empréstimo compulsório, o Parlamento baixou o ato – Petitions of Rights – que confirmou o princípio da magna carta que considerava o tributo legítimo, quando consentido pelo órgão de representação" (GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 31-32).

[112] Como assinala Régis Fernandes de Oliveira, "confundia-se o orçamento do rei com o do Estado. O processo inicial era de concentração de poderes nas mãos do Príncipe. Basicamente, existia o aerarium, confiado ao Senado e o fiscus, em mãos do rei" (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 344). É com o início do Estado Liberal Clássico e término do Estado absolutista que ocorre a grande revolução. O Estado absolutista controlava tudo e não prestava contas a quem quer que seja. A partir do Estado Liberal e do advento da responsabilidade do Estado e de seus governantes é que nasce o orçamento como noção importante para o controle dos gastos públicos (ibid., p. 345).

[113] Art. 172 da Constituição brasileira de 1824: "O ministro de estado da fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas". No sentido de que a Constituição de 1824 já previa a obrigatoriedade do orçamento, *vide*: MASSONETTO, Luís Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo:** a emergência de um novo padrão normativo. 2006. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 59-60. Segundo o autor, a estrutura das finanças públicas do Império brasileiro caracterizava-se pelo privilégio das classes proprietárias e por um desequilíbrio fiscal permanente, em razão de um sistema tributário incipiente e o crescente serviço da dívida interna e externa. Nesta perspectiva, o Estado brasileiro mantinha a reprodução do capital mercantil escravista, bancava os riscos de uma parte da burguesia nativa e financiava a expansão da nova burguesia cafeeira, abrindo-se ao capital inglês e expandindo o seu endividamento interno e externo, o que configurava a adesão do Império brasileiro à ordem financeira internacional (ibid., p. 61-62).

De acordo com Luís Fernando Massonetto, a proclamação da República apresentou um ponto de inflexão significativo em relação à estrutura fiscal do Império, que foi a "incorporação retórica do positivismo e do dogma do orçamento equilibrado, sem, no entanto, deixar de expressar uma total subordinação às redes financeiras instala das na Europa". Assim, a República adotou o discurso das finanças públicas sadias, em contraposição à política deficitária do Império, tendo o saneamento das contas públicas virado prioridade da política fiscal. A Constituição de 1891, em relação ao orçamento, trouxe alterações significativas no controle político exercido pelo parlamento, atribuindo-lhe iniciativa privativa para a lei orçamentária anual e o aumento do seu poder de fiscalização.[114]

Durante o século XIX e início do século XX, o orçamento, suas receitas e despesas, apresentavam-se como instrumento para prover as atividades mínimas a cargo do Estado. O equilíbrio entre receitas e despesas era a máxima existente[115], porquanto os economistas clássicos viam no déficit orçamentário graves perigos para o Estado, eis que o obrigava a recorrer a empréstimos ou emissão de moeda, que poderia levá-lo à bancarrota ou à inflação.[116] Nessa época, como ressalta Ricardo Lobo Torres, a Constituição Orçamentária "constitui" o Estado Fiscal Clássico, ou seja, que se limita a fazer a guerra, prover a justiça e interferir minimamente sobre a vida econômica e social dos diversos países.[117]

Assim, o orçamento tradicional trazia a ideia de que a atividade financeira do Estado limita-se ao indispensável à satisfação das necessidades primárias do Estado, vedada qualquer ingerência na ordem econômica e social. Todo o processo orçamentário, na concepção clássica, visava a um objetivo: o alcance do equilíbrio financeiro, isto é, uma situação de equilíbrio entre e ingressos e gastos públicos ordinários.[118]

Com a crise do início do século XX e propagação do modelo de Estado de Bem-Estar Social, modificam-se as Constituições, que passam a contemplar a atuação do Estado no domínio econômico.[119] A função fundamental do orçamento clássico, de assegurar o controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, é reconhecida insuficiente e, aos elementos

---

[114] MASSONETTO, Luís Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo:** a emergência de um novo padrão normativo. 2006. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 62-63.

[115] De acordo com Aliomar Baleeiro, "até algumas décadas passadas, o equilíbrio orçamentário era a regra de ouro das finanças públicas" (**Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 508).

[116] ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 77-78.

[117] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário** – O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 5.

[118] SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 1-2.

[119] TORRES, Ricardo Lobo, op. cit., p. 5.

político, financeiro e contábil do orçamento clássico, unem-se os elementos jurídico e econômico.[120] Deixando sua posição de neutralidade em face da economia, o orçamento se transforma em elemento ativo de interferência nas relações de ordem econômica.[121]

Assim, o orçamento, ao incorporar uma determinada decisão com reflexos econômicos, procura reorientar a vida econômica de um país e torna possível conhecer os aspectos fundamentais da política econômica do Estado. O orçamento das finanças modernas é visto como um instrumento a serviço da política de conjuntura, de estabilização interna e externa, das políticas financeiras especialmente orientadas pelo objetivo da estabilidade geral da economia, expressa na trilogia pleno emprego, luta contra a inflação e equilíbrio externo.[122]

O Estado, então, trouxe inovações em termos orçamentários, principalmente em virtude do incremento da atuação estatal nos campos econômico e social, com o consequente aumento das despesas públicas. Com o regime de déficit e inflação aguda trazida pela pós Primeira Guerra Mundial e também pela depressão mundial iniciada em 1929, ganharam destaque a teoria de Keynes e os financistas passaram a defender não o rígido equilíbrio orçamentário, mas o equilíbrio econômico geral. Há a substituição do *orçamento-registro-limite* pelo *orçamento-programa-intervenção*.

Assim, ao orçamento são atribuídas as seguintes características: (i) orçamento intervencionista, por atuar sobre a conjuntura e incitar reformas estruturais; (ii) orçamento produtivo, pois parte substancial das suas novas despesas modifica a estrutura da própria atividade econômica; (iii) orçamento desequilibrado, cujos déficits, equilíbrios ou excedentes acompanham a situação econômica conjuntural.[123]

Nesse cenário, os orçamentos estatais, segundo orientação de Richard A. Musgrave, passaram a desempenhar três funções econômicas: (i) função alocativa (assegurar ajustamentos na alocação de recursos); (ii) função distributiva (conseguir ajustamentos na

---

[120] Sobre a evolução da concepção de orçamento, sintetizando a doutrina em geral, *vide* FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho Financiero** . 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982, p. 123-143.

[121] SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 2-3. A primeira e mais antiga função do orçamento é a função financeira (o orçamento como um meio de obtenção de receitas para a realização das despesas do Estado). Mas, ao optar por determinada receita e por determinada despesa, o orçamento protagoniza um conjunto de opções que são de ordem política e de ordem econômica. E pode, com isso, ousar redefinir, reorientar a vida da economia de um dado país. Daí que subjacente à decisão orçamental esteja não apenas um elemento decisional (e em certo sentido também, um elemento planificador). Nisso reside a função econômica do orçamento (CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental:** da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica. Coimbra: Almedina, 2008, p. 335).

[122] Ibid., p. 337-338.

[123] XAVIER, António Lobo. **O orçamento como lei** – contributo para a compreensão de algumas especificidades do direito orçamental português. **Boletim de Ciências Económicas**, v. 33, 1990, p. 226.

distribuição da renda e da riqueza); e (iii) função estabilizadora (garantir a estabilização econômica).[124]

No Brasil, a disciplina constitucional do orçamento se amplia a partir de 1937, para atender à nova orientação política e econômica.[125] Em 1939, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda realiza uma conferência de técnicos para efetuar estudos sobre o orçamento, tendo resultado na edição do Decreto-lei nº 1.804, de 24.11.1939, que aprovou um projeto de padronização dos orçamentos, até que sobrevém a Lei nº 4.320/1964. Em 21 de fevereiro de 1940, através do Decreto-lei nº 2.206 foi criada a Comissão de Orçamento, primeiro órgão central orçamentário.[126]

Na Constituição de 1946, o orçamento assume feição democrática, mantendo a estrutura de aprovação (art. 73) e estabelecendo a possibilidade de prorrogação do orçamento anterior, caso não tivesse sido enviado à sanção até 30 de novembro (art. 74). O Tribunal de Contas assume a característica atual de órgão auxiliar técnico do Congresso Nacional, responsável pela análise das contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e emissão de parecer prévio (arts. 76 e 77).[127]

Em que pese os Estados Unidos terem iniciado o processo de orçamento orientado para o desempenho (Orçamento por desempenho) na Segunda Guerra Mundial, foi a partir das recomendações da Comissão Hoover, na década de 1950, que o conceito de *orçamento desempenho* se tornou público. Nele ficou estabelecido que o governo norte-americano deveria adotar um orçamento baseado em funções, atividades e projetos. Assim surgiu o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), que evoluiu para o orçamento-programa, até chegar, na atualidade, no denominado orçamento por desempenho.[128]

A adoção do orçamento por programas em diferentes países, sobretudo na América Latina, na década de 1960, vem com o objetivo de determinar as ações a serem realizadas

---

[124] MUSGRAVE, Richard. **Teoria das finanças públicas:** um estudo da economia governamental. v. 1. São Paulo: Atlas; Brasília: INL, 1973, p. 25-51; e MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas:** teoria e prática**.** Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Edusp, 1980, p. 3-17.

[125] Embora a Constituição de 1934 já contenha uma Seção disciplinando a estrutura orçamentária, é a Constituição de 1937 (Polaca) que dispõe, detalhadamente, nos artigos 67 a 72, sobre o orçamento.

[126] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 348-349.

[127] Ibid., p. 349.

[128] MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 272-274. Ainda para o autor, os principais elementos do PPBS são: (i) identificação de metas e objetivos em cada área da atividade governamental; (ii) análise dos resultados obtidos pelos programas; (iii) dimensionamento dos custos totais do programa no tempo; (iv) Formulação do programa em uma ótica plurianual; (v) análise de alternativas mais eficientes e eficazes para atingir os objetivos do programa; e (vi) estabelecimento de procedimentos sistemáticos como parte do processo de revisão do orçamento (ibid., p. 274).

pelo Poder Público, priorizando e compatibilizando alternativas com os meios disponíveis para executá-las.

Na segunda metade da década de 1980, o debate sobre o redesenho do papel do Estado começou a tomar corpo no Brasil, potencializado pela crise fiscal, pela inoperância governamental e pela falência do modelo de substituição de importações.

Da década de 1980 até a os dias atuais o processo e a política orçamentária sofreram alterações. A Constituição Federal de 1988 foi fundamental para definir de maneira detalhada os instrumentos de planejamento e orçamento. Houve a modernização dos instrumentos orçamentários, em busca da integração entre planejamento e orçamento a médio e longos prazos, criando três leis orçamentárias: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem estar integradas entre si, de acordo com o art. 165, §4º da Constituição Federal.

Após uma breve análise acerca das origens e atuais contornos do orçamento, cumpre estudar o que se entende por planejamento, bem como as deficiências neste quesito experimentadas pelo Brasil.

Para Luiz Fernando Coelho[129], planejamento decorre da união entre Economia e Direito, sendo instrumento de reestruturação do Estado, portanto intimamente relacionada com o desenvolvimento.

Portanto, planejamento e desenvolvimento são noções intimamente relacionadas. Essa interdependência decorre da perspectiva de que o desenvolvimento, sobretudo nos países subdesenvolvidos, decorre essencialmente da capacidade de planejamento do Estado.[130] Importante mencionarmos que quando nos referimos a planejamento estamos fazendo menção a sua forma global, ou seja, que abranja diversos setores a áreas da sociedade.

Segundo Eros Roberto Grau[131], o planejamento econômico é

> […] uma forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.

---

[129] COELHO, Luiz Fernando. Considerações sobre a economia e planejamento no Direito Administrativo. In: ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). **Direito Administrativo Aplicado e Comparado.** t. I. São Paulo: Resenha Universitária, 1979, p. 144, 152.

[130] GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 74.

[131] Ibid., p. 65.

A partir da vigência da Constituição de 1988, o Estado deve ter uma política planejadora global, para a Administração direta e indireta. O parágrafo 1º do art. 174 prevê que uma lei deverá estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, que terá por finalidade compatibilizar e incorporar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

De acordo com Eros Grau, o artigo em comento refere-se ao planejamento de desenvolvimento nacional e não ao planejamento da economia ou planejamento da atividade econômica.[132] Portanto, o planejamento constante nos documentos orçamentários é insuficiente para tratar do planejamento estatal de uma forma geral.

Esta é, inclusive, uma crítica que pretendemos desenvolver mais à frente. A despeito de já existir um planejamento constante em documentos orçamentários (artigo 165, parágrafo 4º, da Constituição Federal), muitas vezes o governo se esquiva de construir um planejamento com vistas ao desenvolvimento nacional, coordenando ações e estabelecendo prioridades (artigo 174, parágrafo 1º, da Constituição Federal). Como bem coloca Gilberto Bercovici, a tendência recente é a redução do plano ao orçamento.[133]

Fato é que o planejamento, constante nos planos plurianuais, pode ser considerado instrumento relevante para o atingimento das determinações contidas na Constituição Federal de 1988. Os orçamentos anuais devem refletir as diretrizes do plano plurianual que traria diretrizes do planejamento eleito. Contudo, o que pretendemos demonstrar aqui é que a noção de planejamento, embora relacionada ao orçamento em si, não é por esse totalmente abrangida. Isto é, planejamento excede, na nossa visão, o que é possível disciplinar em uma peça orçamentária.

A Constituição vigente no Estado Democrático de Direito destaca o princípio do planejamento (ou da programação)[134], que ultrapassa os ditames da Constituição Orçamentária, interagindo com todos os outros subsistemas.[135]

A atividade do planejamento deve atender ao princípio da legalidade, previsto no artigo 174 da Constituição Federal. Como ressalta Gilberto Bercovici, "é a condição do plano,

---

[132] GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 262.

[133] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 80.

[134] Segundo José Afonso da Silva, programação relaciona-se, em primeiro lugar, com a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins. Em segundo lugar, com a redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e, finalmente, na prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho (SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 111-112).

[135] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário** – O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 78.

enquanto lei, debatida e aprovada pelos representantes do povo, que dá o caráter democrático ao planejamento"[136]. A atuação dos governantes, inclusive ao elaborar as leis orçamentárias, deve atender às prioridades e recursos fixados no plano, que, por exarar um ato prospectivo, pode ser adaptado a novas circunstâncias, servindo como orientação e coordenação efetiva da política governamental, visando a evitar o desvio de poder e o privilégio de interesses particulares na Administração.[137]

Geraldo Vidigal já ressaltava que as leis orçamentárias não devem se confundir com as leis que estabelecem planos, já que estas têm natureza programática, enquanto aquelas são permissivas[138], por vezes limitando o Estado e proibindo atos, mas também suprindo autorizações que a Constituição torna indispensáveis ao exercício regular da atividade pública.

Fato é que ambas as espécies normativas buscam concretizar as ações governamentais impostas pela Constituição Federal, a teor do art. 165, §4º, que, em respeito ao princípio da programação orçamentária, estabelece que as leis dos planos, a lei de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais deverão estar em consonância com o plano plurianual.

Gilberto Bercovici destaca a problemática da vinculação do Poder Público ao planejamento por ele realizado. Como previsto no art. 174, *caput*, da Constituição de 1988, o planejamento é impositivo para o poder Público e indicativo para o setor privado. Todavia, no que concerne ao setor público, o principal modo de controle da atividade planejadora é a vinculação do plano ao orçamento, sendo que "a realização do plano depende de sua previsão orçamentária, ainda que parcial"[139].

É inegável o papel do orçamento como instrumento de controle político e como instrumento de administração, que possibilita a redistribuição de renda, de intervenção na economia e de planejamento. Todavia, para maior efetividade, é necessário que as diretrizes de governo e, portanto, a indispensável vontade política, sejam refletidas no plano material das realizações, o que só é possível através da subordinação da lei orçamentária às leis que

---

[136] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79. Nesse sentido, *vide* também: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 263-264.

[137] BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 79; e GRAU, Eros Roberto, op. cit., p. 76-79.

[138] VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Fundamentos do direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 259. *Vide* ainda: GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 244.

[139] BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 79. Nesse sentido, *vide*: GRAU, Eros Roberto, op. cit., 1978, p. 189, 252. Para esse autor, "parte fundamental das definições tomadas pelo plano, condiciona, através do ordenamento jurídico do planejamento, as opções de natureza orçamentária que subordinam a ação do setor público". Assim, a elaboração dos orçamentos anuais está limitada pelos orçamentos plurianuais e estes, por sua vez, vinculam-se às diretrizes e objetivos alinhados pelos planos nacionais de desenvolvimento.

veicularem todo o programa de governo (art. 166, parágrafos 3º, I, e 4º, CF). A lei orçamentária, por sua vez, precisa vincular os planos nacionais, regionais e setoriais (art. 165, parágrafo 4º), como imperativo de racionalizar a utilização de recursos escassos, visando a obter melhores resultados do seu aproveitamento, razão pela qual a Constituição Federal instituiu o plano plurianual.

O artigo 165 da Constituição de 1988 estabelece que a arquitetura do sistema orçamentário é composta por três leis orçamentárias: (i) Lei do Plano Plurianual (PPA); (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA), que são integradas entre si, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consonando ambas com o plano plurianual (artigos 165, § 7º, 166, § 4º e 167, § 1º), e todas elas, compatibilizadas com o planejamento global – econômico e social (art. 165, § 4º). As mencionadas leis orçamentárias serão analisadas na sequência.

2.1.1 Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

Como mencionamos, a Constituição Federal de 1988 tratou dos orçamentos públicos sob a perspectiva de planejamento de ações de governo, além da perspectiva de atendimento dos direitos fundamentais e dos objetivos fundamentais, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, no desenvolvimento nacional, na erradicação da pobreza e marginalização, na redução das desigualdades sociais e regionais, bem como na promoção do bem-estar da coletividade

No que toca o plano plurianual, lei formal de natureza não impositiva, previsto nos artigos 165, I, e 165, §1º, da Constituição Federal, corresponde ao desdobramento do orçamento-programa, ou seja, busca conciliar as ações anuais do Governo com o desejado em um prazo mais longo (planejamento efetivo). É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do país e da estabilidade econômica.[140]

Conforme preceitua o §1º do art. 165, o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital (criar, aperfeiçoar e expandir serviços públicos ou atividades de governo), as despesas decorrentes das de capital (garantir a continuidade dos serviços criados, expandidos

[140] Ricardo Lobo Torres coloca em dúvida a utilidade do plano plurianual em face do declínio da função econômica do orçamento e da política desenvolvimentista induzida pelo dinheiro público (**Tratado de direito constitucional financeiro e tributário –** O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 79).

e aperfeiçoados pelas despesas de capital) e os programas de duração continuada (manter os serviços existentes ou criar programas continuados, de acordo com as necessidades públicas levantadas).

Assim, a concepção do plano plurianual decorre do princípio da programação orçamentária e de desdobramentos da técnica do orçamento-programa, porquanto define o planejamento das atividades governamentais como forma de melhor atender às necessidades públicas.

O §4º do art. 165, ao determinar que os planos e programas sejam elaborados em conformidade com o plano plurianual, estabelece como limite material dos programas de governo tanto a capacidade contributiva dos governados quanto a possibilidade de contrair dívida de um Estado. Dessa forma, os planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX), as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento econômico equilibrado (art. 174, §1º), os planos setoriais na área da educação (art. 214), do turismo (art. 180), do meio ambiente (art. 225), entre outros, devem ter os seus limites materiais definidos no plano plurianual.[141]

A Constituição Federal estipula ainda que o plano plurianual contemplará as metas da Administração Pública. A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 25, parágrafo único, define metas como os resultados que se pretende obter com a realização de cada programa, em termos de realização de obras e serviços, ou ainda a quantidade de produto a ser ofertado, por ação, num determinado período. Corresponde, em verdade, à efetividade no alcance do objetivo proposto, ou seja, a transformação ou mudança em uma realidade concreta a qual o programa se propôs modificar. Além de trazer regionalizados os programas de governo, o plano plurianual deve contemplá-los com metas, explicitando os resultados que se pretende alcançar com as obras e as atividades governamentais.

O plano plurianual, como destaca Gilberto Bercovici, tem por fundamento o encadeamento e coordenação entre ações anuais de governo com um horizonte de tempo maior (planejamento efetivo). O problema dele, segundo o autor, é a sua viabilidade, tendo em vista a inexistência de preocupação com o planejamento por parte dos governos pós-1988. Some-se a isso o fato de que "as suas relações com os outros planos previstos na Constituição

[141] Para Ricardo Lobo Torres, o orçamento plurianual deve se compatibilizar com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no art. 165, § 4º da Constituição Federal (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário –** O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008).

não estão claras, apesar de o art. 165, § 4º, determinar a sua compatibilização com os demais planos nacionais, regionais e setoriais previstos no texto constitucional"[142].

Ainda no que toca à crítica do autor, com a qual concordamos neste trabalho, "os instrumentos de controle orçamentário do planejamento previstos na Constituição favorecem a limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais". A redução dos planos ao orçamento, com a limitação destes à proposta orçamentária, sem garantir, efetivamente, os recursos para a execução e sem fixar objetivos para a atuação do Estado, é o principal problema a ser enfrentado para a retomada do planejamento democrático no Brasil.[143]

Fato é que o planejamento não pode ser reduzido ao orçamento, pois perde sua principal característica, que é, dentre tantas outras, fixar diretrizes para a atuação do Estado. O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não.[144] Embora sirva para coordenar racionalmente os gastos, não pode ser confundido com o verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas.[145]

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o parágrafo 3º do art. 165 e o parágrafo 1º, I, do art. 169, ambos da Constituição Federal estabelecem o conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias, assinalando que ela: (i) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; (ii) orientará a elaboração da lei orçamentária anual; (iii) disporá sobre as alterações na legislação tributária; (iv) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e (v) autorizará, especificamente, qualquer concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras e admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta.

É uma lei de natureza formal, com caráter anual, que orienta ou sinaliza para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre de cada ano (art. 35, II, do Ato das

---

[142] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 80.

[143] Ibid., p. 8-81.

[144] O planejamento, consubstanciado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias ou na lei orçamentária anual, é mera autorização para que a Administração execute o programa traçado em leis específicas que compõem o sistema do Direito Administrativo, que já não está voltado para a regulamentação de todo o social nem para a intervenção na economia, mas para complementar a atividade privada e para subsidiar as carências e insuficiências sociais. Para Ricardo Lobo Torres, o planejamento, qualquer que seja ele, controla a Administração quanto ao limite máximo de gastos, mas não a obriga a realizar a despesa autorizada, em virtude de sua natureza simplesmente formal (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário** – O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 78).

[145] BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 81.

Disposições Constitucionais Transitórias). Não cria, como bem coloca Ricardo Lobo Torres, "direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado"[146]. Da mesma forma que o plano plurianual, não vincula o Congresso Nacional quanto à elaboração da lei orçamentária.[147]

Em atenção ao princípio da programação, a lei de diretrizes orçamentárias é a segunda lei orçamentária de programação financeira em que são veiculadas as regras necessárias para que o orçamento seja financeira e economicamente viável na concretização das diretrizes, objetivos e metas traçadas no plano plurianual.

Assim, Carlos Otávio de Almeida[148] pontua:

> Como a aproximação entre os objetivos do PPA e os efetivos custos para realizá-los são de difícil estimativa, a LDO faz o elo entre o PPA e a LOA, compreendendo, basicamente, as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, vindo, desta forma, a orientar a elaboração da LOA. Na prática, deve a LDO dividir as metas fixadas no PPA para a sua concretização anual, confrontando disponibilidade de recursos com prioridades.

Entende-se, portanto, que o Congresso deve obedecer à LDO, pois fixa "parâmetros para o administrador, no sentido de que existam créditos para os custos que serão assumidos", prevê "critérios para aferição de resultados de programas financiados com recursos orçamentários" e, ainda, permite a "transferência de recursos que são públicos, o ente deve estabelecer quais requisitos exige para a remessa e, inclusive, suas finalidades"[149].

A LDO, além da atribuição de dizer como será feito o orçamento anual, deve concretizar a parcela das metas e prioridades a serem realizadas no exercício financeiro subsequente, constante no plano plurianual. O parágrafo 1º, do art. 4º, da LRF exige a apresentação de um "Anexo de Metas Fiscais", ou seja, que sejam "as metas definitivamente estabelecidas", devendo "fixar as receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes"[150].

Importante destacar, ainda, que a LDO deve, de acordo com os parágrafos 3º e 4º, do art. 4º da LRF, informar o Anexo de Riscos Fiscais, "onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências

---

[146] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário** – O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 85.
[147] Ibid., p. 85-86.
[148] ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento do Estado contemporâneo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 583.
[149] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 389-390.
[150] Ibid., p. 390.

a serem tomadas, caso se concretizem" e estabelecer "os objetivos das políticas monetárias, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente".

Para Gilberto Bercovici, a limitação da atividade planejadora exclusivamente às dotações orçamentárias é agravada pelas restrições impostas à atuação do Estado em todos os níveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo ele, "independentemente do mérito de buscar o controle dos gastos públicos", esta lei "impõe uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação", que não foi contemplada na Constituição de 1988 para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República fixado no seu art. 3º, II.[151] Isto porque a implementação de políticas públicas por vezes exige a contenção de despesas, mas em outras gera déficits orçamentários.

Além do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a Constituição de 1988, em seu art. 165, §5º, dispõe sobre a lei orçamentária anual, a qual compreenderá, em atendimento ao princípio da universalidade, (I) o orçamento fiscal, (II) o de investimento das empresas estatais, (III) e o da seguridade social. A Constituição Federal menciona alguns princípios gerais orçamentários, como a anualidade, unidade, universalidade, equidade entre as regiões e exclusividade. Sua principal atribuição é a estimativa de receitas e a fixação de despesas para o exercício financeiro que corresponde ao ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/1964).[152]

A lei orçamentária trará o orçamento de todas as entidades que detenham ou recebam dinheiro público (art. 165, §5º, I). Conterá também "o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto", nos termos do artigo 165, §5º, II, da Constituição Federal. Finalmente, conterá "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", como dispõe o artigo 165, §5º, III, do Texto Maior.

O art. 165, §8º, da Constituição Federal confirma e assegura o princípio da exclusividade, que restringe o conteúdo da lei orçamentária anual à previsão da receita e à

---

[151] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 81.

[152] O princípio da universalidade, previsto no art. 165, § 5º, da Constituição de 1988, impõe a inclusão no orçamento anual de todas as receitas e despesas da Administração. Significa que todas as receitas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos, entidades da Administração direta ou indireta devem estar incluídas na lei orçamentária anual.

fixação da despesa.[153] A ideia desta disposição, como destaca José Afonso da Silva, "indica que o orçamento constitui cálculo prospectivo de receitas e despesas, denotando algo que se há de realizar no futuro, o que o distingue do balanço que é cálculo retrospectivo, isto é, recapitulação de gastos e ingressos já realizados"[154].

Em relação ao planejamento, existem dois pontos que vale mencionar, destacados por Estevão Horvath. O primeiro refere-se ao "demonstrativo", com previsão no art. 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal e no art. 5º, inciso II, da LRF, mediante o qual se toma conhecimento do que se pretende arrecadar e gastar.[155]

O segundo diz respeito ao Anexo do projeto de lei orçamentária que, nos termos do art. 5º, inciso I, da LRF, deve conter o "demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o parágrafo 1º do art. 4º" e, com isso, crê-se que

> [...] esse é o ponto em que se fecha, ao menos do ponto de vista jurídico, a noção de planejamento plasmada na Constituição e a sua obrigatoriedade; é dizer: não há como sustentar que a Lei Orçamentária Anual não seja obrigada a ser elaborada segundo o plano plurianual e a LDO, cujos detalhes em termos quantitativos e qualitativos estão contidos nesse Anexo, que deve ser seguido para a elaboração da LOA.[156]

Com as leis orçamentárias expostas, o ciclo do planejamento em matéria financeira está completo, atestando-se a existência dos instrumentos orçamentários necessários para a implementação de políticas públicas e concretização dos programas de governo e dos direitos fundamentais, por meio do financiamento de tais atividades e projetos governamentais.

É, portanto, inegável o aspecto econômico do orçamento. Inclusive, admite-se que hoje ele seja um dos principais instrumentos de atuação estatal. Ao mesmo tempo que funciona como instrumento de otimização de recursos financeiros, compatibilizando as

---

[153] O próprio dispositivo abre exceções: (i) autorização para abertura de créditos suplementares; e (ii) contração de operações de crédito, "ainda que por antecipação da receita", conforme se vê da parte final do § 8º do art. 165 (no início do ano, normalmente, o governo não tem caixa para suportar os gastos iniciais, especialmente aqueles relativos ao pagamento do funcionalismo público, tendo que obter financiamento perante bancos comuns para suportar tais gastos, até que haja ingresso de dinheiro).

[154] SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Tratado de direito financeiro**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101.

[155] "Cuida-se de exigência deveras salutar que funciona como um instrumento para que o Parlamento tome conhecimento – e participe ao depois – da política tributária e financeira do Estado. Conquanto a lei orçamentária não possa criar ou aumentar tributo (princípio da exclusividade), o impacto da "renúncia fiscal" nas contas públicas é absolutamente relevante para a formulação da política tributária e, por ocasião da análise do projeto de lei orçamentária, o Parlamento tem condição de dispor de uma visão geral não somente sobre as despesas a serem efetuadas, mas também a respeito das receitas" (HORVATH, Estevão. **O Orçamento no século XXI:** tendências e expectativas. Tese (Concurso de professor titular de Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 315).

[156] Ibid., p. 315-316.

necessidades da coletividade com as receitas estimadas e efetivamente ingressadas nos cofres públicos, obrigando o administrador a exercitar maior racionalidade econômica, também elege as prioridades da ação governamental adequando-a ao conjunto da situação econômica do país, em um determinado momento, buscando alternativas para o melhor aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis.

Além disso, o orçamento, como veiculador de determinada política financeira do Estado, acaba direcionando a política econômica do Estado de uma forma geral. Por meio dele é possível ao Estado estimular ou desestimular a produção, o consumo e o investimento, ora incrementando a política de gastos públicos (déficit sistemático), ora contendo as despesas, adiando obras e serviços, bem como aumentando a carga tributária para absorver o poder aquisitivo dos particulares (superávit orçamentário).[157]

O equilíbrio orçamentário, um dos mais importantes princípios das finanças públicas no passado, hoje está relativizado, dependendo sobretudo das situações conjunturais. Admite-se que o déficit, que se originar das despesas, com vistas à remoção de pontos de estrangulamento, que impedem o desenvolvimento integrado da economia nacional, seria plenamente justificável.

Diante do que estabelece a Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, é fácil notar que as leis orçamentárias instrumentalizam o planejamento pretendido no Texto Maior. Além disso, é por meio das leis orçamentárias aqui expostas (PPA, LDO, LOA) que é possível a atuação do Estado no domínio econômico. Assim, a compreensão da função e da importância de cada uma das leis orçamentárias é essencial para a localização dos benefícios creditícios e financeiros dentro e fora do orçamento.

2.1.2 Planejamento e o viés finalístico do Plano Plurianual

Após a análise do orçamento e de sua gênese, bem como da abrangência das leis orçamentárias, interessante destacar o novo perfil de Plano Plurianual (PPA) que passou a figurar no Brasil.

Como vimos, a partir da leitura do artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal, constatamos que o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada e os planos e os programas

[157] HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 76.

nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, que serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Ainda que o objetivo seja aumentar a transparência e o controle das despesas públicas, certamente não pode o planejamento ser reduzido ao orçamento. Restringi-lo à ordenação das despesas públicas esvaziaria a sua característica principal, a de fixar diretrizes do Estado. A vinculação do plano ao orçamento deve ser vista não somente como uma forma racional de ordenar os gastos públicos, mas também como instrumento promovedor de transformação das estruturas econômico-sociais.[158]

Fato é que a preocupação com o planejamento está expressa em alguns diplomas legais no Brasil, não sendo possível a alegação de que não existe qualquer intenção de planejamento por parte do Estado. A Lei nº 10.180/2001, em seu artigos 2º e 7º, demonstra preocupação com o planejamento.[159] Inclusive, especificamente no artigo 7º da Lei nº 10.180/01, podemos destacar a preocupação em atribuir às unidades responsáveis o

---

[158] BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 208.

[159] A Lei 10.180/01 é fruto da conversão da MP 2.112-88/2001.
"Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:
I - formular o planejamento estratégico nacional;
II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.
Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:
I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;
IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;
V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;
VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;
VII - realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas;
VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.
Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto."

planejamento federal, dentre os quais destaca-se a elaboração e supervisão da execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social.

Como podemos notar, há preocupação expressa com o planejamento inclusive através da distribuição de competências na atividade de planejar.

Fazendo um breve retrospecto do histórico dos planos plurianuais no Brasil, o Plano Avança Brasil 2000 – 2003, introduziu uma lógica híbrida ao orçamento, programática e gerencialista. que ao mesmo tempo que se confrontavam, também se complementavam.

O Governo Lula trouxe novidades ao Plano. No Plano Brasil de Todos, PPA 2004 – 2007, a ideia era incrementar a participação social e fortalecer o caráter estratégico do plano com desenvolvimento baseado na expansão do mercado de consumo de massas, resultando na redução das desigualdades. O PPA seguinte, 2008 – 2011, ficou marcado pelo início do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e investimentos em infraestrutura somados à agenda social trazida pelo PPA anterior. Contudo, a identidade com o orçamento ainda o aproximava de um instrumento contábil.

Assim, o PPA Mais Brasil, para o período 2012-2015, trouxe elementos novos importantes. Buscou-se abandonar o caráter contábil de orçamento plurianual e priorizou a comunicação de forma mais direta das grandes metas e compromissos do governo.

A preocupação com o planejamento em nível orçamentário, assim, pode ser notada a partir da elaboração de um Plano Plurianual (PPA), que passou a ter um caráter mais finalístico. A Lei nº 12.593/12, que institui o PPA da União para o anos de 2012 a 2015, por ter característica mais temática que os anteriores e maior flexibilidade para alcançar determinada finalidade, apresentou um avanço na questão do planejamento. O PPA começa a carregar mais objetivos, finalidades, metas e instrumentos; inclusive por recomendação do próprio TCU, é possível que se identifique maiores vinculações.

No PPA 2016 – 2019 optou-se por seguir a lógica adotada no PPA 2012 – 2015, assim, quanto às estruturas e conceitos, não foram realizadas alterações significativas. Ressaltamos, contudo, dois pontos de destaque feitos pelo próprio Governo Federal.[160] O primeiro foi reforçar o caráter estratégico do Plano. O projeto estratégico de governo, que orienta a construção dos Programas Temáticos, expressando os cursos de ação propostos para o alcance dos resultados esperados para o Plano, ganhou destaque. Além disso, buscou-se

---

[160] Governo Federal, Plano Plurianual 2016 – 2019. Mensagem presidencial. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4553353&disposition=inline> Acesso em 31.dez. 2019

qualificar o conteúdo dos referidos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área.

Por fim, no que toca o PPA 2020 – 2023, muito interessante foi a recomendação do TCU no Acórdão 2515/2019 – Plenário. O referido acórdão cuidou de processo de acompanhamento da elaboração da proposta PPA para o período. O principal objetivo do julgado foi o de contribuir para que o processo de planejamento governamental reflita de forma adequada as prioridades de governo e atenda aos preceitos constitucionais.

Ao analisar o PPA 2020 – 2023 foram constatadas falhas na elaboração do Plano que impedem que ele seja instrumento de planejamento efetivo de médio prazo do Governo Federal. Os problemas encontrados, de acordo com o TCU, podem, inclusive, inviabilizar o atendimento das metas estabelecidas e prejudicar a sustentabilidade fiscal, a transparência e a efetividade dos programas.

Dos 66 programas finalísticos presentes no projeto de lei relativo ao PPA 2020 – 2023, foram analisados 29. As principais falhas apontadas são (i) a falta de coerência entre o problema identificado e o resultado esperado do programa e (ii) a fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados a serem alcançados. Além disso, o TCU verificou que não há definição clara de competências e capacidades para o monitoramento e a avaliação do PPA.

Como decorrência do acompanhamento, o Tribunal de Contas fez uma série de recomendações ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República. Dentre elas destacamos a recomendação para que os mencionados órgãos avaliem em conjunto com as pastas setoriais, as inconsistências apontadas pelo TCU nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020 – 2023 e adotem as medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos próprios planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, bem como a comunicação ao Congresso Nacional da constatação de ausência de estratégia nacional de longo prazo, que contemple um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, previstos no art. 174, § 1º, da Constituição Federal.

Essa breve apresentação do novo modelo de PPA traz o questionamento acerca da existência de instrumentos com intenção de planejamento, focado em desenvolvimento nacional. A grande crítica atual é o fato de que o Brasil não possui um planejamento institucionalizado e estratégico de longo prazo, apontando como um dos problemas pelo próprio TCU no Acórdão 2515/2019 – Plenário. A adequação de um plano ao orçamento

disponível é equivocada. Um planejamento de tendências é colocado em contraposição a um planejamento de rupturas.

No Brasil, a situação não foi diferente. A Constituição de 1988 incorporou o planejamento entre as funções normativas do Estado, no entanto não organizou institucionalmente o seu exercício. Quando há o planejamento da ação estatal no âmbito do Poder Executivo, ele se restringe aos limites temporais do mandato eletivo. A conjuntura política determina as exigências momentâneas, tornando assim os planos meros programas de governo, marcados pela precariedade, pois a ação administrativa tem continuidade até assumir a nova equipe de governo, que não tem a tradição de perseverar nos programas de sua antecessora.

Como ressalta Alejandro Ramirez Cardona[161], o orçamento público deve ser elaborado de forma coordenada com o plano econômico nacional, que consiste em um projeto de desenvolvimento econômico e social em que o setor público e o privado aparecem integrados e os orçamentos deverão a ele se vincular. Daí a necessidade de mais respeito ao cumprimento da peça orçamentária, em face do que impõem os princípios da anualidade ou plurianualidade, e a crescente interação do orçamento com o sistema econômico.

Assim a questão que fica é: o Plano Plurianual com vieses finalísticos teve seu objetivo transviado? A despeito de não termos um planejamento de longo prazo definido, o PPA finalístico está sendo utilizado para suprir essa ausência?

A partir dessa provocação para reflexão acerca do planejamento, propomos a análise de dois pontos essenciais, dentro do orçamento em si, para o entendimento dos benefícios creditícios e financeiros. São eles a despesa pública e a dívida pública.

2.2 Despesa pública: conceito, fontes e regime jurídico da despesa pública no Brasil

Como sabemos, os benefícios creditícios e financeiros constituem gastos públicos e, portanto, integram a despesa pública. Daremos enfoque, portanto, na temática da despesa pública dentro do tópico orçamentário.

Serão apresentados o conceito e a classificação das despesas públicas, bem como faremos breve análise do caráter vinculativo de despesa pública.

A doutrina mais tradicional capitaneada por Aliomar Baleeiro propõe dois conceitos de despesa pública. Em um primeiro conceito, despesa pública "designa o conjunto de

[161] CARDONA, Alejandro Ramirez. **Sistema de hacienda pública**. Bogotá: Temis, 1970. p. 484: "Si el plan económico nacional es un proyecto de desarrollo económico y social de toda la economía, de modo que el sector público y el privado aparecen integrados en dicho plan, necesariamente han de vincularse a él los presupuestos financieros públicos y privados".

dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o financiamento dos serviços públicos", já em uma outra abordagem, consistiria na "aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo"[162]. Como resume Ricardo Lobo Torres, pode-se dizer que "a despesa pública é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos"[163].

Assim, após a entrada da receita, que pode derivar da arrecadação de tributos, do patrimônio do Estado – como a exploração, arrendamento e venda de propriedades – ou mediante a contratação de empréstimos públicos, o Estado tomará a decisão de como aplicá-la, obedecendo ao disposto nas leis orçamentárias.

Identificadas as prioridades nas autorizações legislativas existentes (artigos 165, §§5º, 6º e 9º, 167 e 169 da CF/1988), o Estado poderá realizar a despesa, promovendo a saída do dinheiro dos cofres públicos, o que também ocorrerá nos termos da lei.

A Lei nº 4.320/1964, traz alguns critérios para definir o que será considerado despesa pública. Nota-se que o critério é, no caso da referida lei, preponderantemente econômico. Previstas no art. 12, as despesas públicas dividem-se em: (i) despesas correntes que, essencialmente, estão relacionadas à realização de serviços e, que, dividem-se em (i.1) despesas de custeio e (i.2) transferências correntes; e (ii) despesas de capital, que vinculam-se à aquisição ou produção de bens, classificando-se em: (ii.1) investimentos, (ii.2) inversões financeiras e (ii.3) transferências de capital.

As despesas correntes não agregam ativos para o ente que as realiza; já as despesas de capital contribuem para a introdução de um ativo no patrimônio do ente público.

As despesas de custeio constituem dotações para manutenção de serviços já criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, incluindo-se as despesas com pessoal, material de consumo, serviço de terceiros, dentre outros (art. 12, §1º). As transferências correntes compõem as dotações às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado (art. 12, §2º), incluindo as subvenções econômicas e sociais, as despesas com inativos, as pensões, as transferências intergovernamentais e os juros da dívida contratada.[164]

---

[162] BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 65.
[163] TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 194.
[164] TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 195-196.

No que toca as despesas de capital, encontram-se as despesas de investimentos (dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas – art. 12, §4º); as inversões financeiras (compostas pelas dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização ou à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie – art. 12, §5º); e, por fim, as transferências de capital (que são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços).

Soma-se à classificação econômica a denominação possível de acordo com sua periodicidade em: gastos ordinários ou extraordinários. Nos gastos ordinários, localizam-se as necessidades públicas estáveis, permanentes e periodicamente previstas no orçamento. No caso dos gastos extraordinários, o foco altera-se para as necessidades públicas momentâneas, esporádicas, acidentais ou imprevisíveis, que, em razão da sua urgência, não podem esperar o processo normal de autorização legal.[165]

Portanto, notamos que o conceito de despesa pública está intimamente relacionado à necessidade pública, já que, qualquer que seja a forma de satisfação, é imprescindível que esta preexista para que o gasto se realize justificadamente, com respectiva previsão na lei orçamentária.

Interessante notar que a tese defendida por Paul Laband, seguida por grande parte dos estudiosos, de que o orçamento é uma lei meramente formal, deixou de ter a adesão de doutrinadores como Ricardo Lobo Torres:

> A teoria da lei formal se enfraqueceu nos últimos anos no Brasil, a exemplo do que acontecia nos Estados Unidos e em outros países, diante da emergência das normas constitucionais de vinculação da receita pública a despesas e fundos específicos (EC 14/1996, 17/1997, 27/2000, 29/2000, 30/2000, 37/2000, 42/2003 e 53/2006), da criação de tributos vinculados (contribuições previdenciárias, contribuições sociais exóticas para a seguridade social (PIS/COFINS, CSLL, CPMF) e contribuições de intervenção no domínio econômico) e as titulações criadas pelo Judiciário (precatórios, mandados de injunção e outras ações) para a garantia dos direitos fundamentais e do mínimo existencial. O enfraquecimento da teoria da lei formal caminhou paralelamente com a perda de substância do princípio da não-afetação e com a definição das despesas necessárias e dos efeitos da vinculação de recursos trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 8º, parágrafo único, e art. 17 da LC 101/2000), tudo o que ampliou o

[165] Ricardo Lobo Torres acrescenta, ainda, que outros critérios são possíveis: por exemplo, que os gastos públicos também podem ser distinguidos de acordo com a instituição que os realiza, ou por meio de um critério programático, em que a despesa é classificada de acordo com o programa governamental a que se destina (**Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 196).

> papel do Judiciário e minimizou a discricionariedade dos poderes políticos (Legislativo e Executivo).[166]

No mesmo sentido, Regis Fernandes de Oliveira aduz que as despesas devem ser efetuadas de acordo com a previsão orçamentária: "pode-se afirmar que o orçamento é impositivo, não deixando margem a manobras, titubeios ou qualquer tergiversação do Governo, a pretexto de utilizá-lo como meramente autorizativo. Contém autorizações, com certeza, na arrecadação, mas as despesas devem ser efetuadas de acordo com o que foi determinado na lei orçamentária"[167].

Entendemos que o orçamento é verdadeiro plano de atuação do Estado, constituindo "a expressão da política geral do Estado", isto é, extravasa a noção de ser um mero programa, "é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas"[168]. Exatamente por isso, é necessário dar maior efetividade ao planejamento das ações governamentais de longo prazo, minimizando a discricionariedade na utilização do dinheiro público, de modo a melhor atender aos anseios da sociedade.

Com base no exposto, especialmente no tocante à despesa pública e à necessidade de previsibilidade, pode-se dizer que, em uma economia em que são elencados como objetivos o pleno emprego, a estabilidade dos preços, a expansão da produção e a melhor distribuição de renda, essa previsibilidade exerce forte influência e deveria considerada mais importante na tomada de decisões do gestor público.

De acordo com Héctor Belisario Villegas[169], é através do gasto público que o Estado se movimenta para atender as necessidades da população. Pontualmente, aderindo à teoria de John Maynard Keynes, Alejandro Ramirez Cardona[170] assinala que o gasto público, assim como o gasto realizado pelo setor privado, é capaz de produzir efeitos multiplicadores.

De acordo com Fábio Nusdeo, o governo, nesse caso, gasta de duas formas: "a) absorvendo mão de obra ainda não empregada pelas empresas; e b) investindo parte dos recursos em obras ou serviços públicos, os quais, por seu turno, incrementariam o nível de atividade das empresas, levando-as a contratar mais membros das famílias"[171]. Assim, o

---

[166] Id. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário** – O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 97.

[167] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Deve o orçamento ser cumprido? **Jus Navegandi**, Teresina, v. 9, n. 672, 8 maio 2005.

[168] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69.

[169] VILLEGAS, Hector. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7. ed., ampl. y actual. Buenos Aires: Depalma, 2001.

[170] CARDONA, Alejandro Ramirez. **Sistema de hacienda pública**. Bogotá: Temis, 1970, p. 160.

[171] NUSDEO, Fábio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 291.

Estado atua, mediante a realização da despesa pública, como indutor da economia, nela intervindo e estimulando as empresas a melhorarem ou expandirem sua capacidade produtiva

A previsão das despesas públicas tem relação direta com a determinação dos rumos da economia do país, sendo importante instrumento de redistribuição de renda, de estabilização econômica e de incremento da renda nacional. Assim, atrelada ao planejamento orçamentário, o gasto público tendente à realização das políticas públicas e, consequentemente, à satisfação dos interesses públicos, deve ser adequadamente estruturado.

No que nos interessa, podemos mencionar que o instituto da subvenção sempre contou com uma diversidade de conceitos de que trataremos à frente. De maneira genérica, a subvenção constitui uma espécie de auxílio financeiro que deve estar previsto no orçamento público e que se destina a socorrer entidades públicas ou particulares a desenvolver determinadas atividades nos mais diversos campos.

É o caso do Decreto nº 8.079, de 20 de agosto de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.183, de 17 de janeiro de 2014, que regulamenta a Medida Provisória nº 615, de 17 de maio de 2013, concedendo até R$ 148 milhões para o pagamento de subvenção econômica aos produtores fornecedores independentes de cana de açúcar e às unidades industriais produtoras de etanol combustível para que desenvolvam suas atividades na Região Nordeste, referente à produção da safra 2011/2012.[172] No caso do Decreto nº 7.077/2010, que regulamenta a Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997, concede subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras concedidas ao referido setor. Assim, denota-se a relevância em necessariamente relacionar despesa pública e os instrumentos econômicos, no caso as subvenções nas políticas de auxílio financeiro.

Latente, portanto, a importância da compreensão do orçamento, mais especificamente da despesa pública, para compreensão dos instrumentos possíveis de atuação do Estado na economia.

---

[172] Trata-se de subsídio governamental dado aos produtores brasileiros. Por meio da equalização, o governo cobre a diferença entre a taxa de juros praticada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo produtor. Para ilustrar, cite o seguinte exemplo: o governo define que o empréstimo para custeio da safra terá juros de 5% ao ano. Se para a mesma operação o mercado financeiro cobrar uma taxa de 20%, a diferença (15 pontos percentuais) será paga pelo Tesouro Nacional, que emitirá títulos públicos em favor dos bancos financiadores. Desse modo, os juros da agricultura ficam menores do que os praticados no mercado.
A equalização também pode ser feita em outros tipos de operação financeira e setores econômicos. Nas exportações, *v.g.*, a política de equalização é usada para que as empresas brasileiras paguem as mesmas taxas cobradas no mercado internacional, permitindo que o produto nacional concorra em condições iguais às dos congêneres estrangeiros.

2.3 A dívida pública no Brasil: pontos principais para a compreensão do tema

Nosso interesse, no que toca a dívida pública, versa sobre sua utilização para fazer frente a gastos decorrentes de benefícios implícitos e explícitos no orçamento. Contudo, faremos uma análise genérica da dívida pública, preliminarmente, para contextualização do instituto. Conforme vimos, os benefícios financeiros e creditícios são relacionados com a ideia de despesa pública, sejam eles explícitos no Orçamento Geral da União ou não, já que, no segundo caso – dos implícitos –, haveria um impacto dos benefícios sobre o serviço da dívida pública do Governo Federal.

Por dívida pública entende-se o conjunto de obrigações financeiras do setor público contraídas junto a terceiros para cobrir déficits, ou seja, quando as receitas de um determinado ente público não são suficientes para arcar com todas as suas despesas.

O somatório dos recursos obtidos por meio de empréstimos, consistente em um dos inúmeros processos possíveis que o Estado possui para obter fundos, recebe o nome de dívida pública. Para Aliomar Baleeiro, sob o ponto de vista histórico, é um processo de repartição de encargos no tempo.[173] Em verdade, é um método ordinário de se obter receita pública, chamada pela doutrina financeira de receita creditícia.

Ao lado da arrecadação tributária e dos ingressos patrimoniais, os Estados valem-se de outras rendas, ditas extraordinárias. Dentre essas rendas mais utilizadas, encontra-se a contração de dívidas, a qual constitui a faculdade de tomar dinheiro por empréstimo. Assim, quando o Estado recorre ao crédito que goza no mercado, fazendo-se devedor, cria a dívida pública.

Pensamentos característicos dos séculos XVII e XVIII, desenvolvidos por intelectuais como Montesquieu, Jean-Baptiste Colbert, David Hume e Adam Smith, que repudiavam o uso de empréstimos públicos, caracterizando estes como causadores da ruína das nações foram superados, a partir de 1930, por influência das ideias de John Maynard Keynes, em que havia maior aceitação e tolerância do uso de empréstimos públicos. Esse entendimento, inclusive, ganhou força após a Segunda Guerra Mundial.[174]

---

[173] "Uma velha concepção, geralmente aceita, a ponto de tornar-se popular, quer que os empréstimos públicos sejam a técnica pela qual as gerações futuras partilham de despesas da atualidade. Os financistas, que comungam dessa opinião, classificam, então, o crédito público como processo de repartição de encargos governamentais no tempo, em contraste com a tributação, que divide os mesmo gravames apenas entre indivíduos e classes do presente" (BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 475).

[174] TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 217.

Com o agigantamento do Estado, decorrente de sua evolução de "Estado Polícia" para "Estado Providência", de acordo com Giovanni Ingrosso, há aceitação de que a concepção originária sobre empréstimos públicos estaria superada e estaríamos diante de um instrumento extraordinário de obtenção de recursos financeiros, em que os governos poderiam socorrer-se como alternativa para a escassez e cumprir seu papel social, ao ponto de considerá-los um instituto financeiro permanente.[175]

Assim, a utilização dos empréstimos públicos deixa de estar vinculada à ocorrência de situações extraordinárias, como calamidades públicas, guerra e comoção, para tornar-se um meio de obtenção de recursos mais rotineiro, decorrente de uma decisão político-econômica, de que se valem os governantes, como poderá ser observado adiante.

É relevante esclarecer, ainda, que a dívida pública "abrange apenas os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contrato*s assinados com os bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos públicos em geral*"[176]. Excluem-se, portanto, a emissão de papel moeda e as operações que se caracterizam como dívida da Administração, como aquisição de bens, prestação de serviços ou condenações judiciais.

Os empréstimos públicos, embora, entendidos como entrada de recursos, pois todo e qualquer dinheiro que ingressa nos cofres públicos assim deve ser considerado, estes não constituem receita. A posição ora externada se coaduna com o entendimento de Regis Fernandes de Oliveira, segundo o qual todo recurso financeiro que ingressa nos cofres públicos, ainda que provisoriamente, constitui receita, mesmo que depois seja devolvido ao credor ou prestamista.[177]

Ricardo Lobo Torres, embora não considere o empréstimo público um tipo de receita pública, é claro ao afirmar que os empréstimos perderam o caráter de medida extraordinária e passaram a ingressar no orçamento fiscal, juntamente com a previsão para o pagamento dos juros e das amortizações.[178]

---

[175] INGROSSO, Giovanni. **Corso di finanza pubblica**. Napoli: Dott Eugenio Jovene, 1969. p. 541-542. Nas palavras do autor: "Si è altresì accennato anche, parlando dei concetti generali in tema di dinamica del fenomeno finanziario e di entrate intese come strumenti dell'attività finanziaria, alla caratteristica che si riscontra nella attuale attività finanziaria, residente nell'utilizzo che quest'ultima fa del prestito pubblico non più soltanto come strumento straordinario d'acquisizione di mezzi finanziari, bensì come forma d'entrata ordinaria".

[176] TORRES, Ricardo Lobo, op. cit., p. 219, grifos nossos.

[177] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 126-127.

[178] TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 218.

Em suma, quando o Estado recorre ao crédito que goza no mercado, fazendo-se devedor, cria a dívida pública. Por isso, o nome de *original* dado ao tema por diversos autores que também o tratam sob a denominação de *crédito público* ou *débito público*, indiferentemente e de acordo com a perspectiva.[179]

Interessante a definição de dívida pública utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Para o órgão, dívida pública é a "dívida contraída pelo governo com o objetivo de financiar gastos não cobertos com a arrecadação de impostos"[180]. A Dívida Pública, no caso federal, diz respeito a todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei.

Fato é que, atualmente, a dívida pública constitui meio ordinário de o Estado obter recursos e é instituto permanente, afastando as circunstâncias puramente extraordinárias que costumavam justificar sua contratação.[181]

Interessa-nos entender um pouco sobre a dívida no que diz respeito aos benefícios creditícios, que serão mais bem analisados neste capítulo, como subsídios que decorrem de programas oficiais de crédito concedidos a taxas de juros inferiores ao custo de captação do governo e que são operacionalizados por meio de fundos ou programas.

Esses gastos denominados *implícitos* não aparecem no orçamento vinculados diretamente aos benefícios que foram concedidos, e sim a outras despesas, como serviços da dívida pública. É nesse ponto que nos interessa a compreensão sobre dívida pública.

Os benefícios creditícios se materializam por recursos da União alocados a fundos ou programas, operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem taxa de retorno diferenciada, em geral, inferior ao custo de captação do governo federal. Como exemplo, podemos mencionar os empréstimos da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, de modo geral, foram remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)[182], inferior às taxas de juros pagas pelos títulos da dívida pública

---

[179] ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 13.

[180] BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Dívida Pública** – Conceitos Básicos. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 12 out. 2019.

[181] VILLEGAS, Hector. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7. ed., ampl. y actual. Buenos Aires: Depalma, 2001, p. 64.

[182] Em setembro de 2018, a MP 777/18 foi convertida na Lei nº 13.483/18. Foi instituída uma mudança na taxa de referência que balizava as operações de empréstimos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O banco passou a utilizar a TLP (Taxa de Longo Prazo) em detrimento da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo). A TJLP era definida pela a meta de inflação mais um prêmio de risco arbitrado discricionariamente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Já a TLP é composta pela variação do Índice

emitidos pelo Tesouro Nacional (TN) para lastrear essas operações. Assim, de modo geral, os benefícios creditícios não impactam o resultado primário, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).[183]

Os benefícios tributários e, no ponto que nos interessa, os creditícios não constam da peça principal do Orçamento Geral da União (OGU), apesar de serem explicitados em diferentes demonstrativos que compõem as informações complementares, o que diminui a transparência dos recursos públicos, visto que a grande maioria das despesas creditícias[184] executadas integram as alocações orçamentárias que são anualmente discutidas, modificadas e aprovadas pelos parlamentares.

Além disso, os benefícios creditícios também ficam à margem do controle do "teto dos gastos", instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Por fim, há que se ressaltar que os posicionamentos a favor e contra a contratação de empréstimos estão presentes na bibliografia nacional.[185] Fato é que a contratação de empréstimos, conforme demonstramos, também tem por finalidade intervir na realidade econômica e social, uma vez que a captação de recursos pode estar atrelada à necessidade de incentivar determinadas atividades ou setores, ou até estimular o crescimento econômico em momento de recessão.

Não podemos ignorar que, em cada motivação em que, inegavelmente, ideologias e convicções pessoais daqueles que governam o País têm enorme influência, a dívida pública

---

Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e uma taxa prefixada, definida pelo BDNES como taxa pré-TLP.

[183] O 3º Orçamento de Subsídios da União, divulgado em abril de 2019, constitui o resultado de esforços da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), com o objetivo de apresentar, em um único documento, o total dos subsídios da União: benefícios creditícios, financeiros e tributários, no período de 2003 a 2018. Esta atividade institucional teve início em 2017, quando foi realizada uma análise detalhada da evolução da política de subsídios da União, no período 2013 a 2016 (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Orçamento de Subsídios da União**. Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2016.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019).

[184] São exemplos de exceções a esta regra: os Fundos Constitucionais, cujos repasses e superávit impactam a Receita Líquida do Governo Central, e partes do Fies e do Proex, que são contabilizadas como Despesa Primária do Governo Central.

[185] Na visão de Aliomar Baleeiro, "a geração futura ficaria onerada com a amortização, ou com os juros da dívida, mas receberia, como compensação desse ônus, o valor da rede de transportes, das empresas públicas produtivas de receitas originárias, das fortalezas, frotas mercantes de guerra, bens corpóreos etc. O sacrifício da posteridade seria praticamente nulo pelo ativo que se conservaria até a época em que viesse a suportar os ônus financeiros correspondentes" (BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 449).

Já Ricardo Lobo Torres, adverte que "a equidade entre gerações significa que os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devam sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que delas se beneficia arcar com o ônus respectivo" (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário –** O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 308-309).

assume um papel diferente. Importante instrumento de que dispõe o Estado para atuar no domínio econômico para concretização da sua política financeira e promoção do crescimento econômico, é por meio da dívida pública que o Estado, em períodos de recessão, crise ou decréscimo de arrecadação, mantém a política de obras públicas que, sem essa contração de dívida, seriam paralisadas ou até mesmo deixariam de ser executadas.[186]

Portanto, percebe-se que o crédito público é um forte instrumento à disposição do Estado para atuação no domínio econômico, bem como de desenvolvimento econômico, social e financeiro, desde que ele, Estado, o utilize de modo responsável e consciente, e em atendimento às intenções da coletividade. As decisões da Administração Pública devem pautar-se na responsabilidade primordialmente, e, nesta seara, não é diferente.

Nesse sentido, o conhecimento de elementos orçamentários e extraorçamentários, como é o caso da dívida pública, são essenciais para compreensão de adequação do que se pretende por economicidade na utilização dos benefícios creditícios e financeiros que serão estudados a seguir.

2.4 Benefícios creditícios e financeiros: localizando estes incentivos no orçamento (e fora dele)

O "Boletim Mensal de Subsídios da União. Uma análise dos subsídios (gastos) tributários da União: evolução e comparação internacional", em sua Edição nº 8 de junho de 2019[187], traz interessante observação para contextualizar a importância desta dissertação.

De acordo com o trabalho, em decorrência do período de ajuste fiscal que passa o país, os subsídios financeiros e creditícios teriam apresentado redução de 1,8 ponto percentual do PIB, enquanto os tributários permaneceram estáveis, entre os anos de 2016 e 2018. Embora os gastos tributários tenham acompanhado a trajetória dos demais subsídios entre 2003 e 2015, apresentando forte crescimento, passando de 2%, em 2003, para 4,5% do PIB, em 2015, não decresceram em 2015, alcançando o patamar de 4,3% do PIB, em 2018.

Assim, nos termos expostos por documentos produzidos pelo próprio governo, em 2018, do total de 4,6% do PIB de subsídios, 4,3% são tributários e apenas 0,3% do PIB são financeiros e creditícios, concluindo que, "se o governo quiser continuar o ajuste nos

---

[186] BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 453.

[187] BRASIL. Ministério da Economia. SECAP. **Boletim Mensal de Subsídios da União**. Uma Análise dos Subsídios (Gastos) Tributários da União: evolução e comparação internacional. Brasília, jun. 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-analise-dos-subsidios-gastos-tributarios-da-uniao-evolucao-e-comparacao-internacional>. Acesso em: 02 jul. 2019.

subsídios, terá de ajustar os tributários, descontinuando os que não vêm atingindo os objetivos para os quais foram instituídos"[188].

Essa conclusão nos alerta para duas preocupações que serão tratadas a partir daqui: (i) a diferença entre benefícios tributários, creditícios e financeiros, enquanto incentivos estatais; e (ii) a atenção do estudo produzido pelo próprio governo no sentido de alcance de objetivos pretendidos pelo instrumento econômico quando pensado.

2.4.1 Incentivos estatais: benefícios tributários, creditícios e financeiros.

Partiremos, neste momento, para a análise do nosso objeto de pesquisa. Contudo, apesar de o objeto de estudo desta dissertação serem os benefícios creditícios e financeiros, cumpre analisar, inclusive para fins de diferenciação de tratamento, os denominados benefícios tributários.

Dentre as formas de atuação anteriormente mencionadas, os incentivos estatais são os que mais nos interessam para a compreensão do que é feito pelo Estado em busca do cumprimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos. Na categoria *incentivos estatais*, destacamos os benefícios tributários, bem como os incentivos creditícios e financeiros.

O incentivo, dentro do processo de atuação estatal, é o auxílio prestado pelo Poder Público para o fomento, a implementação ou o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas a serem exploradas pelo particular. Em outras palavras, embora a atividade seja implementada e exercida pela iniciativa privada, os benefícios e incentivos estatais a conduzem ao cumprimento dos interesses públicos e coletivos estabelecidos para tanto.

Ressalte-se que os benefícios concedidos devem obedecer aos preceitos da isonomia material, ou seja, não se admite subsídios injustificáveis para determinados agentes econômicos ou que causem relevantes discrepâncias. Isso porque incentivar é criar estímulos favoráveis ao progresso da atividade econômica ou de determinado setor que se pretende estimular e dar condições positivas para o seu desenvolvimento.

Cumpre ressaltar, como já mencionamos anteriormente, que o incentivo estatal é fundamental para o cumprimento dos objetivos fundamentais traçados no artigo 3º do Texto Maior. Portanto, cabe ao Poder Público, como uma das possibilidades, recorrer aos benefícios fiscais com a intenção de dar cumprimento ao texto constitucional.

---

[188] Ibid.

Considerando a grande problemática que a definição de benefício fiscal envolve no Brasil – tanto na doutrina quanto na jurisprudência e até mesmo nos ambientes da Administração Pública – e de forma a que se possa ter uma visão mais ampla acerca da questão, analisaremos um conceito amplo de *benefício*, para abarcar tanto os benefício tributários quanto os subsídios financeiros e creditícios.

Na concepção de Ricardo Lobo Torres[189], entende-se por incentivo fiscal

> […] todos aqueles benefícios concedidos com o fito de intervir na ordem econômica, seja para diminuir as desigualdades entre as pessoas e regiões do país, seja para estimular o crescimento econômico, seja para corrigir distorções causadas pelos mecanismos estruturais dos tributos.

Os benefícios tributários são apontados por muitos como sinônimo de gastos tributários. De acordo com essa corrente, benefícios tributários ou gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por meio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. Pode-se considerar, em particular, que são desonerações não realizadas no orçamento, e sim por intermédio do sistema tributário, contabilizadas pela Receita Federal do Brasil e divulgadas pelos Demonstrativos dos Gastos Tributários, veiculados anualmente.

Importante observar que os benefícios tributários constituem uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação, mesmo que potencial, cujo caráter pode ser compensatório, isto é, quando o governo visa a compensar a população por não atendê-la adequadamente na prestação de serviços de sua responsabilidade. Pode inclusive, ter caráter incentivador, quando intenciona desenvolver determinado setor ou região. A renúncia, assim, onera a arrecadação futura. E aqui, identificamos, o interesse central do presente trabalho.

A Receita Federal do Brasil, responsável pela elaboração do Demonstrativos dos Gastos Tributários, lança o seguinte conceito sobre gasto tributário:

> Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

---

[189] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito constitucional, financeiro e tributário** – Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 210.

Já de acordo com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no parágrafo 1º do artigo 14, a renúncia de receita é assim definida:

> A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Francisco Almeida [190] define *benefício tributário* como *gasto tributário* (*tax expenditure*). Inclusive, tal expressão surgiu a partir dos estudos desenvolvidos por Stanley S. Surrey, Secretário-Assistente do Tesouro do Estados Unidos, para Política Tributária de 1961 a 1969.[191] No Brasil, são os *gastos tributários indiretos*.

Ressalta o autor que, tradicionalmente no Brasil, tem-se empregado o termo *benefício fiscal* como sinônimo de *benefício tributário*, para designar disposições especiais à regra tributária geral. Contudo, para Francisco Almeida, benefício fiscal é um termo mais abrangente, pois em economia a palavra *fiscal* envolve tanto questões ligadas à receita como à despesa, podendo, assim, designar não apenas os benefícios tributários como também os gastos diretos, como os benefícios creditícios e financeiros, que a seguir serão mais bem analisados.

Interessante a reflexão, ao abordar os benefícios tributários, feita por Francisco Almeida[192]:

> Tudo acontece à margem dos orçamentos públicos, e, por esta razão, a aplicação de recursos decorrentes da renúncia de receita é tratada como gastos tributários indiretos, tratamento distinto daquele reservado aos recursos de custeio e investimento inseridos no contexto dos orçamentos da União, classificados como gastos diretos. Essencialmente, o que difere a aplicação desta política pública de benefícios tributários no Brasil, em comparação à realidade dos países mais desenvolvidos, é o controle e o monitoramento dos resultados efetivamente alcançados e a mensuração do nível de satisfação da sociedade, ou seja, uma avaliação da eficácia e efetividade desta política.

Como mencionado há pouco, a definição do que seja benefício fiscal e benefício tributário gera controvérsias. O Tribunal de Contas da União, no julgamento Plenário do

---

[190] ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem Estruturada da Renúncia de Receita Pública Federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 84, p. 2000, p. 28.

[191] Para mais detalhes acerca do surgimento da expressão *tax expenditure*, ver SURREY, Stanley S. The Tax Expenditure Concept and the Budget Reform Act of 1974. **Boston College Law Review**, v. 17, n. 7, p. 679-737, 1976.

[192] ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem Estruturada da Renúncia de Receita Pública Federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 84, p. 2000, p. 20.

Acórdão nº 018.259/2013-8[193], adota a conceituação a partir da qual se distinguem, de um lado, as expressões sinônimas *benefício fiscal*, *benefício tributário* e *incentivo fiscal* e, de outro, os termos equivalentes *renúncia de receita*, *renúncia fiscal* e *gasto tributário*.

Interessante observação do termo *Gastos Tributários* consta no Relatório de Acompanhamento Fiscal publicado pela Instituição Fiscal do Senado em fevereiro de 2017, sintetizando as características até aqui mencionadas:

> O conceito de gasto tributário não é trivial. Em uma primeira acepção, corresponde a um gasto público indireto, realizado por meio do sistema tributário nacional. Em vez de se consumar por meio de uma despesa pública, o gasto tributário efetiva-se por meio de alguma desoneração legal de tributo, acompanhada de renúncia de receita pública.
> Mas nem toda desoneração tributária pode ser considerada gasto tributário. Entre os elementos necessários à caracterização do gasto tributário estão a busca de determinado objetivo de interesse público, tal qual ocorre com o gasto público direto, e o desvio em relação à estrutura básica do tributo desonerado.
> Esse último atributo é o de mais difícil compreensão. Por exemplo, o dispositivo com as alíquotas diferenciadas por faixa de renda presentes na legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) não é gasto tributário, pois a referida diferenciação imprime a progressividade que se espera de um imposto sobre a renda. Já a dedução dos gastos com saúde e educação enquadra-se na definição de gasto tributário, pois consiste em um desvio da estrutura básica do IRPF, e visa objetivos de interesse público, no caso compensar os gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo Estado.[194]

Frente às inúmeras possibilidades, adotaremos a definição de *Gastos Tributários Indiretos* trazida por José Maria Arruda de Andrade, que os classifica como "gastos indiretos do governo que configuram renúncia de receita e que se valem da legislação tributária para atender a objetivos econômicos e sociais"[195].

Passada a análise das conceituações possíveis e características dos benefícios fiscais – muito mais explorados pela doutrina –, indispensável o estudo dos benefícios creditícios ou financeiros, objeto do nosso trabalho. Ainda que pouco explorados pela doutrina nacional, é relevante o esforço em situarmos os referidos benefícios dentro de um campo importante de estudo.

---

[193] BRASIL. **TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2018.

[194] INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal. n. 1. Brasília, fev. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529484/RAF_fev17_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 nov. 2019.

[195] ANDRADE, José Maria Arruda de. A Política Econômica e a Governança dos Gastos Tributários Indiretos. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 30 ago. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>. Acesso em: 20 out. 2019.

De acordo com o sítio eletrônico do Ministério da Economia[196], os benefícios financeiros e creditícios são operados por meio de fundos e programas de governo.

Ainda de acordo com informação do próprio Ministério, a apuração desses benefícios – determinação constitucional – e a avaliação econômica dos fundos e programas que os recebem demandam, da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), atividades como a análise do conceito do custo de oportunidade dos recursos do Governo Federal, da metodologia de cálculo dos benefícios e dos seus critérios de regionalização. Além disso, exige-se da Secretaria tomar conhecimento do desempenho financeiro dos fundos e programas monitorados, bem como dos resultados da sua atuação.

De acordo com a metodologia de classificação proposta pelo governo federal, é possível a identificação de alguns tipos de programas e fundos que recebam benefícios financeiros e creditícios, dente eles: agropecuários, apoio ao setor produtivo e programas sociais.

Retomando a exigência de que esses fundos e programas sejam monitorados, importante notar que a base legal para as estimativas de benefícios financeiros e creditícios é o artigo 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal. Tal determinação constitucional estabelece que o projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser acompanhado de demonstrativo, com os efeitos regionalizados, dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Fazendo um retrospecto, desde 1991, a Secretaria da Receita Federal cumpria este mandamento constitucional em relação aos benefícios tributários, por meio do Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), atualmente, intitulado Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT). Quanto ao demonstrativo de benefícios creditícios e financeiros, este só passou a ser elaborado após a Decisão TCU nº 523/2001, que determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a imediata adoção de providências para o cumprimento do mandamento constitucional previsto no artigo 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal.[197]

À época, a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda elaborou o "Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União", documento dividido em duas partes: uma cuidava dos subsídios explícitos – benefícios financeiros, constantes no orçamento; e outra dos benefícios implícitos – benefícios creditícios.

---

[196] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios. Brasília, 20 abr. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios>. Acesso em: 25 abr. 2018.

[197] BRASIL. TCU. **Relatório do Acórdão nº 1.718/2005**. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão: 26 out. 2005. Órgão Julgador: Plenário. Brasília, 2005. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-22323/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos %253Dfalse>. Acesso em: 28 jun. 2018.

No Relatório do Acórdão nº 1.718/2005 exarado pelo TCU, são benefícios financeiros

> Os desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União, motivo pelo qual definem-se como subsídios explícitos ou direitos, são também designados na legislação (*vide*, *e.g.*, Lei 4.320/1964), subvenções econômicas.[198]

Quanto aos benefícios creditícios, dispõe o Tribunal de Contas, que são

> Os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimo que os recursos oferecidos no mercado financeiro, também denominados subsídios implícitos ou indiretos, em função de não constarem no Orçamento Geral da União, embora se ressalte o aspecto de que os recursos do Tesouro a eles alocados têm taxa de retorno inferior ao seu custo de captação (ou seja, há um custo sendo suportado).[199]

Após a decisão do TCU, os benefícios financeiros e creditícios passaram a ser tratados pelo artigo 2º da Portaria MF nº 379, de 13 de novembro de 2006, dando a noção sobre o entendimento utilizado pela, agora responsável, Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) na apuração dos mesmos, ao entender que:

> I - benefícios ou subsídios financeiros, os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União; II - benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal.

Portanto, os benefícios financeiros – ou subsídios explícitos – são aqueles em que há desembolso do governo por meio do pagamento de subvenção econômica na equalização de juros ou de preços, bem como a assunção de dívidas. A título de exemplo, estão incluídos programas como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PASS) no que se refere à equalização de juros. São exemplos de subvenções econômicas para a equalização de preços o programa de Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários, amparado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e a Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda. O Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). O Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) é o caso de benefício financeiro decorrente da assunção de dívidas.

---

[198] Ibid.
[199] Ibid.

Já aos benefícios creditícios são aqueles cuja mensuração depende do diferencial entre o custo de captação do Governo Federal e a taxa de juros na qual o programa oficial de crédito é operacionalizado. De acordo com Demonstrativo disponibilizado pela Secretaria de Política Econômica[200], este benefício não se materializa no momento da transferência do recurso ao fundo ou programa, mas decorre da diferença entre a taxa de juros do programa e aquela pela qual o Governo Federal se financia. Por esta razão, este benefício é denominado subsídio implícito. São casos de fundos que recebem benefícios creditícios ou implícitos: os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE, FCO), bem como o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

Conclui o Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios da Secretaria de Políticas Econômicas do Ministério da Fazenda[201]:

> Desta conceituação, depreende-se que os benefícios financeiros e creditícios são relacionados com a ideia de despesa pública, sejam eles explícitos no Orçamento Geral da União ou não, já que no segundo caso – dos implícitos – haveria um impacto dos benefícios sobre o serviço da dívida pública do Governo Federal. Neste sentido, tais benefícios se diferenciam daqueles de natureza tributária, haja vista que estes se relacionam muito mais à renúncia de receita.

Recentemente[202], a nota técnica SEI nº 9/2018/COEF/SUFIL/SEFEL-MF propôs a alteração da Portaria MF nº 379, de 13 de novembro 2006, que trata dos Benefícios Financeiros e Creditícios da União. A ideia é aperfeiçoar nomenclaturas (deixando claro que os benefícios financeiros e creditícios se referem a subsídios que afetam as despesas da União e, consequentemente, seu endividamento), definições conceituais (as definições abrangem os benefícios financeiros e os benefícios creditícios, sendo provenientes de atualização da abrangência das formas possíveis de equalização e amplitude dos gastos) e área competente acerca do demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios de que trata o art. 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

No que toca a área competente para atribuições de cálculo dos benefícios, elaboração do demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios da União e avaliação de programas, a Nota propõe atualização, em conformidade com os Decretos nº 9.003, de 13 de março de 2017, e nº 9.266, de 16 de janeiro de 2018, que aprovam a Estrutura Regimental e o Quadro

---

[200] BRASIL. Ministério da Economia. **Secretaria de Política Econômica**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo2014.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

[201] Ibid.

[202] BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. **Processo SEI nº 18101.100462/2018-91**. Brasília, 19 jul. 2018.

Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda.

Assim, as propostas consistem na alteração do art. 1º, deixando claro que o demonstrativo, referido no artigo 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal, se refere ao efeito sobre receitas e despesas da União, decorrente de benefícios de natureza financeira e creditícia. A redação sugerida é "aprovar e divulgar a metodologia de cálculo para a elaboração do demonstrativo regionalizado de benefícios financeiros e creditícios da União, de que trata o art. 165, § 6º da Constituição Federal"[203].

Em seguida, propõe-se alteração na definição dos benefícios financeiros, dada pelo inciso I do art. 2º da Portaria MF nº 379/2006,

> […] benefícios (ou subsídios) financeiros: desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União.[204]

Já a proposta de alteração do inciso I do art. 2º da Portaria MF nº 379/2006 busca dar aos subsídios a abrangência e formas adequadas de concessão de equalização. Isso porque existem fundos ou programas que geram subsídios financeiros por meio de equalização de taxa de juros. São exemplos as Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva – Viver sem Limite (PCD) e os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), da Amazônia (FDA) e do Centro-Oeste (FDCO) – e as Operações de Custeio Agropecuário.

Há, ainda, os que se utilizam de equalização de preços para a consecução da política pública, como o programa de Aquisições do Governo Federal e Estoques Reguladores e Estratégicos (AGF) e operações de Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.

Por fim, existem os fundos que preveem a equalização de outros encargos financeiros em sua forma de concessão de benefícios financeiros, sendo o caso das operações no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).

Há a proposta de alteração no conceito dos benefícios creditícios, dada pelo inciso II do art. 2º da Portaria MF nº 379/2006, para a seguinte redação: "benefícios (ou subsídios)

---

[203] Redação vigente: "Aprovar e divulgar a metodologia de cálculo para a elaboração do demonstrativo de "Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados", de que trata o art. 165, § 6º da Constituição Federal".

[204] Redação vigente: "Benefícios ou subsídios financeiros, os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União".

creditícios: gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional"[205].

A alteração proposta para o inciso II do art. 2º da Portaria MF nº 379/2006, nos termos expressos na nota técnica, tem por fim melhorar a definição da natureza de benefícios que envolvem, além dos programas oficiais de crédito, programas como fundos e concessões de crédito do Governo Federal, tais como o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os Empréstimos da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O intuito é deixar a conceituação mais ampla. Buscou-se alterar a abrangência da referida modalidade de subsídio, que usualmente abarca não apenas a diferenciação entre a taxa de juros de fundos e programas e o custo de captação do Tesouro Nacional, como também outras condições financeiras diferenciadas e seus efeitos sobre o patrimônio desses fundos e programas.

Por fim, a alteração das competências elencadas no art. 4º da Portaria MF nº 379/2006 propõe a alteração do art. 4º da Portaria MF nº 379/2006, a fim de incluir a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (Sefel/MF), em troca da Secretaria de Política Econômica, como área competente para as seguintes atribuições (i) "elaborar o demonstrativo de benefícios creditícios e financeiros da União, para compor as informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e apurar o valor efetivo anual, a fim de subsidiar o relatório sobre as contas do Governo da República"; (ii) "avaliar o impacto de programas do Governo federal associados à concessão de benefícios financeiros, creditícios e tributários da União".

A análise que propomos aqui, portanto, extrapola o estudo sob a ótica de Direito Econômico das medidas classificadas como benefícios creditícios e financeiros, que significa compreendê-las como política econômica a partir da identificação dos estudos que precederam a sua elaboração, da maneira como foram implementados, governança e análise de eficiência e efetividade das respectivas políticas.[206]

Nesta dissertação, é relevante que tenhamos a visão também dos benefícios creditícios e financeiros quando compreendidos em uma lógica orçamentária. Isto é, se estão

---

[205] Redação vigente: "Benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal".

[206] ANDRADE, José Maria Arruda de. A Política Econômica e a Governança dos Gastos Tributários Indiretos. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 30 ago. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>. Acesso em: 20 out. 2019.

devidamente localizados nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), cumprem o estabelecido na lei de Responsabilidade Fiscal, como se localizam dentro do conceito de despesa pública e, eventualmente, em dívida pública.

Analisaremos agora cinco benefícios específicos e seu controle pela Administração Pública interna e pelo TCU. Para esse momento, a compreensão dos instrumentos, enquanto integrantes do Direito Econômico e intimamente relacionados ao Direito Financeiro, orçamentário e extra orçamentário, foi essencial.

3 ECONOMICIDADE DOS BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS NA CONJUNTURA BRASILEIRA: O IMPORTANTE DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A partir da base teórica que conduz esta dissertação e antes de avançarmos na análise do controle dos benefícios em si que aqui serão estudados, importante nos atentarmos à estrutura de governança proposta por José Maria Arruda de Andrade em quatro fases distintas, quais sejam: (i) elaboração e estudo; (ii) implementação; (iii) governança; e (iv) análise de resultados.[207]

A primeira fase, que consiste no estudo e elaboração do benefício (i), tem início com a elaboração dos estudos que a precedem e buscam justificar o uso de política econômica que se vale da utilização de benefícios creditícios e financeiros como instrumentos de atuação. Esta fase se encerra com a produção final do texto que institui o benefício.

Nessa fase, e aqui damos destaque, o setor econômico alvo da medida deve ser analisado, a fim de que se possa compreender o comportamento dos agentes que nele atuam e os preços nele praticados, simulando de que maneira comportamentos seriam influenciados pela instituição da política em estudo. É importante ser estimado, ainda, o custo da política econômica em questão.

As conclusões desses estudos fundamentarão a implementação da política. Ao nosso ver, é a fase mais essencial no processo, onde se justificaria o principal e mais importante controle. Esta fase é ferramenta que fornecerá parâmetro à futura atividade de controle, devendo, sempre, possuir pertinência de objetivos com o planejamento e atenção às peças orçamentárias já analisadas neste trabalho.

Já a fase de implementação (ii) pressupõe que a política econômica esteja vigente, uma vez que esse estágio engloba as ações necessárias para colocar em prática as suas medidas. Abrange, então, todos os requisitos legais e constitucionais que devem ser observados quando da instituição e evidencia a importância de que cada benefício seja instituído prevendo um órgão que será responsável pela observância e cumprimento das

---

[207] ANDRADE, José Maria Arruda de. Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 21 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>. Acesso em: 01 out. 2019.

exigências que derivam da Lei de Responsabilidade Fiscal, das leis orçamentárias e da Constituição Federal.

Os resultados obtidos são considerados a partir da fase de governança (iii), em que o órgão responsável pelo acompanhamento da medida compila, estuda e reporta os seus efeitos e impactos. A depender da temática e dos mecanismos de implementação previstos pela norma, é possível que essa função seja delegada a um ministério setorial específico, como o Ministério da Agricultara ou da Educação, por exemplo, ou que sejam abrangidas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, que hoje foram condensados no Ministério da Economia.

Portanto, importante apontar, desde a criação da medida, qual será o órgão responsável pela sua implementação e acompanhamento.

Por fim, na fase de avaliação de resultados (iv), deverá ser avaliado se o benefício atingiu os resultados para os quais foi instituído com a economicidade suficiente para justificar os impactos financeiros e econômicos aos quais dá causa. Essa atividade de controle transcende a fase da governança por ser realizada por outras entidades que não somente o órgão diretamente envolvido nas fases anteriores. Os órgãos de controle interno e externo da administração pública estarão incumbidos de realizar a atividade de fiscalização que caracteriza essa fase.

É nesse estágio que o TCU, na qualidade de órgão pertencente à estrutura de fiscalização externa da Administração, envolve-se na atividade de controle dos resultados verificados após a implementação do benefício creditícios ou financeiro.

Delimitadas cada uma das fases do processo adequado de avaliação do benefícios, passaremos à análise de economicidade e de alguns benefícios em si selecionados por este estudo. Verificaremos, ainda, a competência do TCU enquanto órgão de controle externo e sua comunicação com os órgão que integram a administração pública interna.

3.1 Economicidade: a abrangência e escopo pretendidos pelo trabalho

A questão conceitual de economicidade é relevante ao trabalho para compreensão do objetivo final desta dissertação.

O vocábulo *economicidade* tem feição pluridisciplinar. Destacaremos aqui, contudo, sua vinculação ao domínio da ciência econômica e das ciências que estudam gestão relacionada a desempenho qualitativo. Nesse sentido, trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos ou patrimoniais em cenário econômico específico.

Podemos destacar a visão do jurista Régis Fernandes de Oliveira em que economicidade é colocada como a forma de saber se foi obtida a melhor proposta para efetuação da despesa pública, ou seja, se a despesa foi realizada com modicidade, dentro da lógica custo-benefício.[208] Já para Ricardo Lobo Torres, o conceito deriva da linguagem dos economistas e, quando trazida ao contexto jurídico, traduz a ideia de justiça, isto é, eficiência na gestão financeira e orçamentária concretizada na minimização de custos e gastos públicos e no aumento de receita e arrecadação.[209]

Fernando Rezende, economista dedicado ao estudo das finanças, estabelece que, além da quantificação e si, a implantação de fato do orçamento-programa depende da aplicação de métodos apropriados para a verificação de custos e resultados. No caso de programas governamentais é relevante utilizar uma abordagem que exponha custos e benefícios sociais dos projetos.[210]

Interessante observar que, no âmbito do Direito Administrativo, a eficiência introduzida no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98 é considerada um dos aspectos da economicidade. Juntamente com a eficiência, estaria a eficácia e a efetividade.

Existe, ainda, a percepção constante na doutrina de que a eficiência da atuação da administração divide-se em duas dimensões: a eficiência de meio, relacionada à racionalidade e otimização no uso dos recursos; e a eficiência como resultado, relacionada à consecução dos objetivos pretendidos pela administração.[211]

A primeira dessas dimensões está relacionada ao princípio da economicidade, que consta no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal.[212] A economicidade relaciona-se à otimização da gestão do patrimônio público, considerando não apenas seu melhor aproveitamento, mas também a sua preservação.[213]

---

[208] OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HOVART, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 94.

[209] TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do TCE-RJ**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 37-44, jul. 1991.

[210] REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1980, p. 111-112.

[211] VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório**: uma ferramenta à disposição do Estado. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 11.

[212] "Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."

[213] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, v. 9, n. 100, abr. 2010, p. 9.

Já a segunda dimensão pretende uma análise qualitativa da atuação da administração pública, relacionada à verificação da concretização dos objetivos que a medida pretendeu alcançar. Pressupõe, portanto, a comparação entre o resultado pretendido e o resultado de fato alcançado.

Nesse cenário, a eficiência abarcaria o exame da relação custo-benefício. Seria a necessidade de planejamento, contorno das necessidades e indicações da soluções adequadas com objetivo de atingir a satisfação do interesse público. A eficácia relaciona-se com o resultado e diz respeito ao sucesso na atuação administrativa. A efetividade pressuporia o exame dos resultados que foram alcançados, isto é, a mensuração dos impacto dos resultados sobre os objetivos.

Sob esta percepção, apenas estará atendida a eficiência se, em uma mesma medida, as duas dimensões forem verificadas. Não bastaria ser a medida mais econômica (no sentido de ser a medida que menos dispenderia recursos públicos para sua execução) ou a mais efetiva (no sentido de ser a medida que melhor atenderia à finalidade almejada). A eficiência depende da convivência entre economicidade e a efetividade da atuação pública.

Cabe salientar que parte da doutrina entende a eficiência em si como um conceito fluido de algo que, embora desejável, careceria de definição jurídica

> Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se evidentemente de algo muito mais que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto.[214]

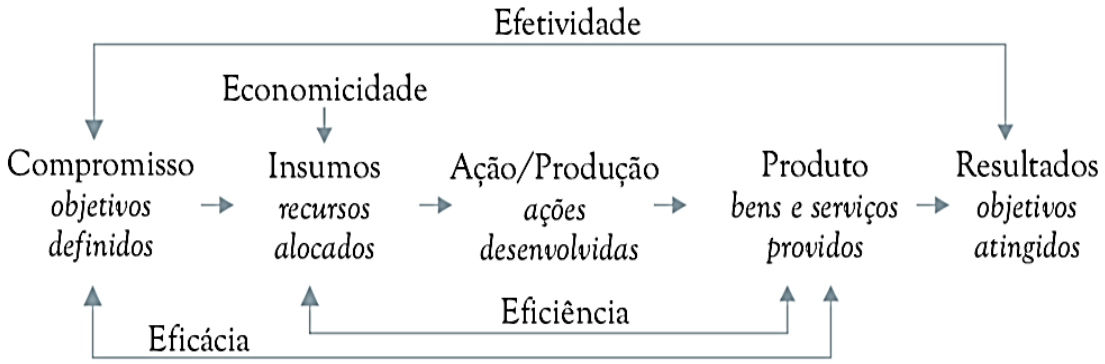
A Auditoria Operacional (ANOp) ou a Auditoria de Empenho (*performance auditing*)[215] é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública desenvolvido pelo Tribunal de Conta da União.

---

[214] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 111-112.

[215] As auditorias operacionais possuem características próprias, distinguindo-se das auditorias tradicionais. Enquanto as auditorias de regularidade adotam padrões fixos, as auditorias operacionais, em decorrência da variedade e complexidade das questões tratadas, possuem flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Possuem ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento (BRASIL. TCU. **Manual de Auditoria Operacional.** Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 14 out. 2019).

As auditorias podem examinar mais de uma das principais dimensões de análise. O diagrama constante no *Manual de Auditoria Operacional*, veiculado pelo próprio TCU, ilustra essas dimensões e suas inter-relações, localizando a economicidade:



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.[216]

A economicidade, nos moldes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, a partir do que podemos analisar no diagrama, é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade ou na utilização de um benefício, sem comprometimento dos padrões de qualidade e do objetivo proposto para o gasto.[217] O exame da economicidade, nos termos do Manual de Auditoria Operacional do TCU, poderá abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento e outros procedimentos afetos à auditoria operacional.

Importante, portanto, observar que nossa opção pela análise da economicidade e da compreensão que pretendemos dar ao termo, analisado conjuntamente com os benefícios creditícios e financeiros tem por parâmetro a criação dos benefícios, sendo o resultado da análise das decisões exaradas pelo TCU ponto importante, mas não principal sob o nosso ponto de vista. Fazendo um paralelo com o instituto da tredestinação lícita no direito administrativo[218], podemos utilizar a economicidade neste sentido: o benefício foi pensando

---

[216] BRASIL. TCU. **Manual de Auditoria Operacional.** Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, p. 11. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 14 out. 2019.

[217] Aqui verificamos a importância da primeira fase identificada no estudo de governança proposto por José Maria Arruda de Andrade, acima analisado, qual seja, a fase de elaboração e estudo do benefício. Essa fase inicial norteará toda a análise posterior, sendo considerada parâmetro balizador pelo próprio TCU, responsável pela fase final da governança do benefício.

[218] No Direito Administrativo, a tredestinação ocorre quando o Poder Público confere destinação diversa da prevista inicialmente ao bem desapropriado. Considera-se a tredestinação lícita quando a destinação do bem continua sendo um destinação pública de interesse social ou utilidade pública. Será ilícita quando a destinação diversa da pretendida não visa o interesse público. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, "*Tredestinação significa destinação desconforme com o plano inicialmente previsto. (...) há uma tredestinação lícita, aquela que ocorre quando, persistindo o interesse público, o expropriante dispense ao bem desapropriado destino diverso do que planejava no início. (...) Nesse caso, o motivo expropriatório continua revistido de interesse público, tendo-se alterado apenas um aspecto específico situado dentro desse*

objetivando atingir determinada situação em específico que atenda ao interesse público, mas se mostrou muito relevante sob outro ponto não previsto, ainda com identidade à noção de interesse público, atendendo à noção de economicidade.

A noção de eficácia, eficiência e efetividade são extremamente relevantes para a análise dos benefícios pelo TCU, como o próprio Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas indica, contudo optamos por dar enfoque no que toca a economicidade.

Compreendido o que pretendemos chamar de economicidade – sem a intenção, pelo menos nesse momento, de esgotar o assunto – e nosso objetivo em analisar esse ponto específico, passaremos a direcionar nosso estudo àquelas medidas que concedem benefícios creditícios e financeiros com a finalidade de alcançar determinado fim. Estudaremos alguns benefícios e o que entendemos como sendo um benefício com economicidade alcançada.

3.2 Controle interno e externo dos gastos direitos

Buscaremos aqui demonstrar como a sistemática que envolve os benefícios creditícios e financeiros, no Brasil, não abarca um regime jurídico único, mas sim um conjunto de regimes jurídicos que compartilham de bases principiológicas iguais.

Neste momento, o objetivo é demonstrar como a diversidade de organismos estatais tem relação direta com esta variação de regimes. O enfoque deste ponto do trabalho é na Administração Pública Direta, responsável pela criação e gestão dos benefícios aqui analisados, e no controle financeiro exercido pelo Tribunal de Contas da União, tendo em vista o artigo 70, parágrafo único e artigo 71, incisos II e IV, todos da Constituição Federal.

3.2.1 Administração Pública Direta e o controle interno

Por Administração Pública Direta entende-se o conjunto de órgãos públicos que integram as pessoas jurídicas políticas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução de atividades de forma centralizada. O Decreto-lei nº 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal.

Como os órgãos públicos não são dotados de personalidade jurídica própria, realizam despesas, bem como assumem obrigações na pessoa do ente federado que compõem. Há, portanto, sujeição à legalidade orçamentária, à Lei nº 4.320/1964, à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e submissão ao controle do Tribunal de Contas da União.

---

mesmo interesse público." CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 25º Ed. Rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12. 587, de 3-1-2012 – São Paulo: Atlas, 2012. P. 878 – 879.

Durante a década de 60 houve a ampliação das funções do Estado e da estrutura necessária para a execução de suas novas atividades, pois os mecanismos de supervisão da atividade administrativa então existentes tornaram-se insuficientes. Assim, o sistema de controle da administração foi reformulado e medidas internas de controle foram adicionadas às já praticadas atividades de controle externo. O Poder Executivo, portanto, passava a ser responsável por averiguar a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes e o cumprimento do programa de trabalho.[219] A atividade de controle da administração pública passou a dividir-se em controle externo e controle interno.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 e 74[220], fortaleceu os mecanismos de controle interno, que passaram a estar constitucionalmente previstos. A Carta Constitucional determina, nos referidos artigos, que todos os Poderes governamentais manterão, de forma integrada, o Sistema de Controle Interno.

Importante notar que o controle interno não se confunde com o controle hierárquico ou autocontrole, que está ligado ao poder de revisão dos atos administrativos exercido pela própria administração pública. O Sistema de Controle Interno, que pressupõe segregação entre as atividades executora e controladora, integra o sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Diferentemente da atividade de revisão, o controle interno é estruturado para a finalidade específica de monitorar a atuação da Administração.

O controle interno deve integrar o órgão a que pertence, bem como preservar autonomia e independência capazes de assegurar o livre exercício de suas atribuições, as quais incluem a apuração de irregularidades e indicação de melhores práticas de gestão.[221]

---

[219] RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle Interno e Paradigma Gerencial**. Brasília: ENAP, 1997, p. 12.

[220] "Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
[…]
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União."

[221] CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O Controle Interno na Administração Pública

No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão máximo de orientação normativa e supervisão técnica desse sistema, sendo que o controle interno está organizado de maneira mais profunda no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse órgão é munido de informações a respeito do desempenho da economia e política econômico-financeira por outro do sistema de controle interno, a Secretaria de Política Econômica (SPE), que possui como uma de suas atribuições a avaliação dos impactos macroeconômicos de políticas públicas.

Portanto, importante ressaltar que os órgãos de controle interno possuem papel fundamental na apuração da qualidade do gasto público, especialmente considerando a sua função de análise de cumprimentos de metas estabelecidas com base nos objetivos almejados pela própria administração.

Dentro do corte que interessa ao trabalho, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, criou o Ministério da Economia. Com essa alteração, as estruturas dos Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho passaram a integrar um novo ministério chamado Economia.

Assim, o Ministério da Economia, antigo Ministério da Fazenda, é o órgão da estrutura administrativa federal responsável, dentre outras atribuições, pela formulação e execução da política econômica.

Dentro do Ministério da Economia, existem secretarias responsáveis por assuntos especializados. Destacamos, tendo em vista a temática deste trabalho, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) que sucedeu a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), possuindo três eixos de atuação: (i) avaliação e formulação da política fiscal, avaliando as políticas públicas e acompanhando a evolução do gasto público, no intuito de promover a sustentabilidade das contas públicas; (ii) formulação e acompanhamento de políticas públicas do setor de energia, exercendo as competências relativas à promoção da concorrência; e (iii) governança de prêmios e sorteios, executando a regulação de loterias, promoção comercial e captação antecipada de poupança popular, com vistas à defesa da concorrência.[222]

Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Público,** v. 8, n. 37, p. 201-220, jan./fev. 2011. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1845/1028>. Acesso em: 20 out. 2019.

[222] BRASIL. Ministério da Economia. **Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel).** Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Interessa-nos aqui, dentre as possíveis competências da Secretaria em comento, a função de avaliação e formulação da política fiscal, avaliando as políticas públicas e acompanhando a evolução do gasto público.

No que diz respeito ao aspecto organizacional, nota-se que inicialmente os benefícios creditícios e financeiros eram de responsabilidade da Secretaria de Política Econômica (SPE). Posteriormente, a competência passou à Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), após à Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) e, atualmente, à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap). [223]

A Secap avalia políticas públicas, sobretudo as financiadas por meio de subsídios da União, com a tarefa de aprimorar a governança e a efetividade de seus resultados. Dentre suas funções, destaca-se a prerrogativa de avaliar propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas, especialmente as que abrangem subsídios da União, os quais compreendem, como já detalhamos anteriormente, três modalidades: benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. A intenção desta última alteração de Secretaria responsável pelos instrumentos em estudo teria sido a ampliação de competência no que toca ao planejamento e avaliação de políticas públicas, completando o ciclo de elaboração, execução e avaliação, sob o mesmo órgão.[224]

Como instrumentos de atuação do Estado, a Secap acompanha as três modalidades de subsídio da União, tanto do lado da receita (benefícios tributários) quanto no da despesa (benefícios financeiros e creditícios).

No que nos interessa no presente trabalho, e retomando noções expostas anteriormente, os benefícios financeiros são desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, preços ou outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam no Orçamento Geral da União.

Já os benefícios creditícios são gastos decorrentes de fundos e programas do Governo Federal, operacionalizados sob condições financeiras diferenciadas, inclusive com taxas de juros inferiores ao custo de captação do Tesouro Nacional. Importante ressaltar que estes não

---

[223] O Diário Oficial da União publicou o Decreto nº 9.266 em 16 de janeiro de 2018, que altera a estrutura regimental do Ministério da Fazenda. A Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) foi extinta e duas novas secretarias foram criadas a partir do remanejamento de competências e cargos: a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência; e a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loterias.

[224] Entrevista concedida pelo Secretário Especial da fazenda Waldery Rodrigues, Revista Conjuntura Econômica, julho 2019, vol. 73, n. 07.

constam na peça principal do Orçamento Geral da União e não são compreendidos como despesas primárias.[225]

Insta ressaltar ainda que, no âmbito da Casa Civil, foram instituídos dois Comitês com atuação junto aos órgãos centrais para coordenar as avaliações e propor eventuais alterações na execução das políticas públicas. São eles: (i) Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap), constituído a partir da Portaria Interministerial nº 102, de 2016, e (ii) o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), instituído pelo Decreto nº 9.588, de 2018.

Destaque para o CMAS, que possui natureza consultiva, com a finalidade de monitorar e avaliar, continuamente, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos, de forma a orientar a ação estatal para a geração de valor à sociedade, em consonância com as boas práticas de governança pública.

O próprio art 1º, parágrafo único do Decreto nº 9.588, de 2018, diz que considera subsídio da União o conjunto de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previsto no artigo 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

Ainda nos termos do Decreto que institui o CMAS, caberá ao mencionado Comitê: (i) monitorar e avaliar políticas públicas financiadas por subsídios da União, com a essencial colaboração dos órgãos gestores dessas políticas, solicitando informações desses órgãos quando necessário; (ii) estabelecer cronograma de avaliação de políticas públicas financiadas por subsídios da União, observados os critérios de materialidade e relevância; (iv) garantir publicidade às suas atividades mediante implementação de medidas pertinentes, assegurando a transparência ativa de seus atos e a adoção de boas práticas de governança; (v) orientar os órgãos gestores quanto à utilização de metodologias de avaliação financiadas por subsídios da União, bem como quanto à coleta e ao tratamento dos dados necessários; (vi) recomendar aos órgãos gestores critérios técnicos para a elaboração de estudos de viabilidade de propostas de políticas públicas financiadas por subsídios da União.

Além disso, cabe ao CMAS cientificar o Comitê Interministerial de Governança (CIG), instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, sobre a lista de políticas públicas financiadas por subsídios da União que serão objeto de avaliação em determinado período e sobre o resultado dessa avaliação e o encaminhamento aos Ministros de Estado dos

---

[225] Dentre as competências da Sefel, existe ainda a de análise e monitoramento de indicadores macrofiscais, bem como participação da discussão e desenho de medidas de política fiscal. Também elabora cenários e projeções e acompanha os limites de despesas primárias estabelecidos para o Novo Regime Fiscal.

órgãos representados no CMAS, quando couber, proposições de aprimoramento ou de alteração no arcabouço normativo de políticas públicas financiadas por subsídios da União, monitoradas ou avaliadas, com a indicação de alternativas para a ação estatal, dos seus riscos e dos possíveis impactos.

Portanto, verificamos a recente criação de estruturas que objetivam a avaliação e monitoramento de instrumentos de atuação do Estado como políticas públicas e subsídios da União. Nota-se a crescente preocupação com o assunto por parte da Administração Pública Direta, mediante o controle e avaliação internos dos benefícios.

Nesse sentido, não podemos deixar de lado a importante contribuição do Tribunal de Contas da União, que passaremos a analisar, na fiscalização e determinação de medidas que gerem a adequação dos instrumentos utilizados como forma de atuação do Estado na economia.

3.2.2 Tribunal de Contas da União e o controle externo

O controle da administração pública está diretamente ligado à necessidade de proteção dos delegatários do poder estatal contra o risco do seu exercício arbitrário.[226] Ou seja, o poder público, mesmo possuindo prerrogativas e atribuições para conduzir e coordenar a sociedade, teria que atuar em observância aos princípios da legalidade e da finalidade. Na hipótese de agir à margem do Direito ou violando-o, estaria sujeito à devida responsabilização.

À Administração Pública é dado escolher, entre as opções possíveis, todas de acordo com a lei e o Direito, aquela que lhe parece mais oportuna e conveniente. Trata-se da discricionariedade da atividade administrativa ou mérito administrativo. Nesses casos, a Administração Pública, orientada pelo interesse público, analisa as soluções possíveis, definindo o caminho a seguir. Eis um marco importante do controle: o interesse público.

Para Odete Medauar, o controle da Administração Pública visa, inclusive, "a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito)"[227]. Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o controle da Administração Pública "abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos

---

[226] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo, Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 199.

[227] MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

inconvenientes ou inoportunos"[228]. A ideia é, precisamente, garantir o respeito à lei e ao Direito e resguardar o interesse público.

O controle externo da administração pública exercido pelo Poder Judiciário, ao menos no Brasil, é o de maior destaque.[229] Contudo, não é o único tipo de controle sobre as atividades administrativas. Há verdadeira rede de controle, interno e externo, voltada a garantir o equilíbrio da tensão existente entre a autoridade do Estado e a liberdade dos indivíduos.

Portanto, o controle externo da administração pública, como o nome já o sugere, é realizado por órgãos alheios ao Poder Executivo, sendo exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo. Essa atividade compreende a própria acepção do termo *controle*, pois é ela que permite a verificação, exercida por um órgão público, da correção do ato praticado por outro, que a ele não se subordina. A independência organizacional intrínseca da atividade de controle externo é sua característica fundamental.

Não interessa analisar aqui o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), descrito pela Constituição de 1988 como órgão de controle externo auxiliar do Poder Legislativo (art. 71, *caput*). A doutrina, em interessante descrição, o descreve como "instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo brasileiro"[230].

Esse órgão de controle permaneceu no quase anonimato por muito tempo[231], contudo hoje a visibilidade é outra. Há crescente interesse nas atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas, especialmente pelo TCU, muito em função do seu protagonismo relativamente recente.

O crescente protagonismo do Tribunal de Contas revelou sua importância frente a diversos assuntos, como licitações, contratações públicas, prestações de contas e, no que diz respeito aos benefícios creditícios e financeiros, trouxe inovações quanto à análise.

---

[228] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

[229] O Brasil, como sabido, adotou "o sistema de controle jurisdicional denominado unitário, de tradição em países anglo-saxônicos. Neste sistema, "os julgamentos dos litígios em que a Administração é parte competem aos juízes e tribunais comuns, admitindo-se varas especializadas, inseridas entre os órgãos de uma única ordem de jurisdição" (MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo, op. cit., p. 199). Há, ainda, o sistema francês, de jurisdição dual. Neste modelo, "em paralelo à jurisdição ordinária ou comum funciona uma jurisdição administrativa, destinada a julgar litígios que envolvem a Administração Pública".

[230] SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União** – o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

[231] Sobre a história e origens do Tribunal de Contas da União no Brasil, ver ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. "É interessante notar que, apesar de o Tribunal ser uma das instituições mais antigas do Brasil — sua origem está no decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890 —, ele chegou a ser descrito, já no início dos anos 1990 — mais de 100 anos após a sua criação, portanto —, como "um grande desconhecido" (ibid., p. 14).

A competência desse Tribunal para fiscalizar os benefícios em estudo está prevista no art. 70 da Constituição Federal e no parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 8.443, de julho de 1992, Lei Orgânica do TCU, bem como no regimento interno do Tribunal. A Lei Orgânica do TCU é expressa ao apontar que compete a esse Tribunal auditar "projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade"[232].

As secretarias especializadas do Tribunal, que apoiam a atividade exercida pelo seu plenário, são de essencial importância. A Secretaria do Tribunal compreende o conjunto de unidades que têm por finalidade desempenhar atividades estratégicas, técnicas e administrativas necessárias ao exercício das competências do TCU, dividindo-se em três unidades básicas, destacando-se a Secretaria-geral de Controle Externo (Segecex). Essa unidade tem por finalidade gerenciar a área técnico-executiva de controle externo, prestando apoio e assessoramento às deliberações do Tribunal, e também se divide em outras secretarias, sendo a Secretaria de Macro Avaliação Governamental (Semag) de especial importância para este trabalho.

Dentre as competências da Semag, destaca-se a instituição dos processos relativos a procedimentos de fiscalização, bem como acompanhar a arrecadação e realizar inspeções, levantamentos, acompanhamentos ou auditorias. A atividade da Semag é fundamental para permitir a função de controle externo exercida pelo TCU.[233]

Após relatar seus esforços de fiscalização e monitoramento, bem como reportar os mais relevantes achados, a Semag sugere ao TCU que sejam deliberadas ações de melhoria. O plenário do TCU analisa o trabalho elaborado pela Secretaria e vota a respeito das deliberações que comporão o acórdão proferido pelo Tribunal, as quais devem ser cumpridas pelos órgãos administrativos a que se destinam. Posteriormente, o atendimento às

---

[232] "Art. 38 Compete, ainda, ao Tribunal: [...] IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade."

[233] "Art. 48. Compete à Secretaria de Macroavaliação Governamental:
I - instruir os processos relativos a procedimentos de fiscalização, representações, denúncias, requerimentos, certidões e contestações referentes a transferências constitucionais para estados, Distrito Federal e municípios, bem como outros relacionados à sua finalidade;
II – demandar à Secretaria-Geral de Controle Externo trabalhos específicos de fiscalização, em consonância com as diretrizes aprovadas para apreciação das contas anuais de que trata o artigo anterior, e participar de tais trabalhos, sempre que necessário;
[...]
V - acompanhar a arrecadação e fiscalizar a renúncia de receitas públicas federais mediante realização de inspeções, levantamentos, acompanhamentos ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional; [...]" (BRASIL. TCU. **Resolução nº 240, de 23 de dezembro de 2010**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília: 3 jan. 2011).

deliberações determinadas pelo TCU será monitorado pela Semag. Fica evidente, então, a maneira como o trabalho realizado por essa secretaria impulsiona o TCU a exigir melhores práticas de governança dos órgãos gestores.

Paradigmático é o Acórdão nº 1718/2005 – TCU – Plenário, proferido nos autos do TC-015.409/2003-9; o *decisum* cuida de relatório de levantamento de auditoria com o fim de desvendar a metodologia de concessão e a operação dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pelo Governo Federal e avaliar a obediência por parte do Governo Federal ao art. 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988.

Nos termos do mencionado dispositivo constitucional, no projeto de lei orçamentária anual, deverá constar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

No levantamento de auditoria realizado, restou constatado que, em relação aos benefícios tributários, a exigência já estava sendo cumprida desde 1991, através da elaboração, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), à época denominado Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), que acompanha o projeto de lei orçamentária anual, no qual é feita a previsão, para o exercício seguinte, do quanto potencialmente deixará de ser recolhido de tributos federais em decorrência de favores fiscais concedidos pelo Governo Federal.[234]

Portanto, em relação aos benefícios financeiros e creditícios, o documento não estava sendo elaborado, apesar de anteriormente a Decisão nº 523/2001 – TCU – Plenário, proferida nos autos do TC-022.902/1994-5, ter determinado, expressamente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a elaboração de demonstrativo regionalizado dos benefícios de natureza financeira e creditícia previstos no parágrafo 6º do art. 165 da CF/1988.

Assim, baseado em trabalhos desenvolvidos na Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, visando a dar cumprimento à medida, cujos resultados constaram do documento "Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União", a partir de 2002 o projeto de lei orçamentária anual passou a apresentar o demonstrativo exigido.

---

[234] Para análise dos Demonstrativos de Gastos Tributários, o *site* da Receita Federal do Brasil traz todos de forma organizada desde 1989, com exceção do ano de 1990 (BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT. Brasília, 25 nov. 2014, modificado em 4 set. 2018. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/ demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em: 26 jun. 2019). Ainda no que diz respeito ao estudo dos gastos tributários, ver GELCER, Daniel Monteiro. **Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

No caso do Acórdão nº 1718/2005, examina-se o último demonstrativo, sendo este dividido em duas partes distintas. Na primeira parte constam os valores referentes aos subsídios explícitos, alocados no orçamento, cujos valores são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional, conforme explanamos no capítulo anterior. Já na segunda parte estão elencados os subsídios implícitos, cujos valores ali elencados são calculados com base no custo de oportunidade dos recursos públicos direcionados para aquelas finalidades e não constam do orçamento.

Como verificamos, consta do art. 165, §6º, da Constituição Federal de 1988, que o "projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia", sendo que o relatório de auditoria analisado pelo paradigmático acórdão restringiu-se ao estudo das partes do dispositivo que não possuem caráter tributário. Assim, o esforço restou direcionado para a obtenção de conhecimentos acerca dos benefícios de natureza financeira e creditícia.

A equipe de auditoria buscou, à época, junto aos órgãos responsáveis pelos programas, os resultados obtidos com aplicação dos recursos oriundos de benefícios financeiros e creditícios. No entanto, em nenhum dos programas analisados os gestores apresentaram resultados de avaliação das aplicações dos recursos.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) era única instituição que tinha estruturado um sistema de avaliação, por intermédio da Decisão de Diretoria nº 299/2002, em 27 de maio de 2002. O BNDES contratou instituição de ensino e selecionou alguns projetos para avaliação, mas a nova gestão, que tomou posse em 2003, não deu continuidade às atividades de avaliação desenvolvidas.

Assim, após a análise, a equipe de auditoria apresentou proposta para que fossem estabelecidas determinações e recomendações, com vistas a promover a complementação do demonstrativo "Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados", assegurando sua aderência ao que determina as disposições constitucionais e legais, além de viabilizar a regulamentação e a avaliação do mencionados benefícios. A observância do adequado nível de transparência de parcela de recursos públicos era o objetivo do relatório exarado pela auditoria.

Podemos destacar duas questões que são extremamente relevantes envolvendo não apenas o relatório exarado pela auditoria em comento, mas, também, mais as determinações decorrentes do acórdão paradigma exarado pelo TCU, objeto de análise neste trabalho.

No que se refere à importância do levantamento da auditoria analisado pelo acordão, destaca-se a iniciativa em conhecer a metodologia de concessão e a operação dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pelo Governo Federal, bem como a tentativa de avaliar a obediência ao estabelecido pelo art. 165, §6º, da Constituição Federal por parte da Administração Pública Direta.

A relevância em buscar a metodologia de concessão e a operação dos benefícios, dentre muito motivos, encontra respaldo no volume de recursos destinados aos programas, bem como as possíveis projeções que podem ser produzidas acerca do impacto social dos benefícios.

Nesse sentido, o Manual de Auditoria do TCU[235] autoriza que o Tribunal busque obter maiores informações com objetivo de subsidiar futuros trabalhos de fiscalização, viabilizando, inclusive, que se identifique áreas e aspectos específicos merecedores de maior atenção.

No que se refere à verificação quanto ao cumprimento do mandamento constante do art. 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal, a relevância também é evidente. O objetivo é que a unidade técnica aponte benefícios financeiros e creditícios, a partir da destinação de recursos públicos federais, que ainda não se encontram contemplados no demonstrativo "Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados". Nos termos do acórdão, o relator identifica a alocação de recursos públicos do Governo Federal em benefício de determinadas ações, seja por intermédio de desembolsos efetivos, assunção de dívidas ou por meio da viabilização de condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimos.

Assim, tendo em vista a complexidade do assunto e a novidade da matéria identificada pelo Tribunal de Contas, o relator recomenda a inclusão de tais instrumentos de incentivo no demonstrativo elaborado pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, órgão responsável à época da decisão pela análise de tais benefícios.

Chamam atenção, ainda, a ausência de disciplinamento formal quanto ao conteúdo do demonstrativo de "Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados" de que tratam o art. 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal e o parágrafo 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000. A sugestão do relator, neste caso, é a edição de norma, que deverá conter, para cada instrumento, a conceituação do benefício ou subsídio, seu fundamento legal e a descrição metodológica de seu cálculo.

Há deficiência, ainda, de acordo com o voto do relator, quanto à inexistência de procedimentos que visem à avaliação de resultados obtidos com a aplicação dos recursos

---

[235] BRASIL. TCU. **Manual de Auditoria Financeira**. Brasília, 1º jan. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-financeira.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

oriundos de benefícios financeiros e creditícios. A falta de regulamentação quanto aos procedimentos de controle administrativo a serem observados em relação aos recursos aplicados por intermédio de tais instrumentos, dificultando a fiscalização, avaliação e reexame, são apontados como outra deficiência grave justamente por conta da representatividade dos recursos envolvidos, havendo necessidade urgente de procedimentos de acompanhamento dos benefícios e de metodologia de avaliação. Nesse sentido, o relator entende como mais benéfica a adoção de tais providências pelo Ministério da Fazenda, em conjunto com os ministérios responsáveis pela operacionalização de cada benefício.

Ainda à época do acórdão, o acompanhamento da execução dos benefícios financeiros e creditícios era elaborado apenas através da previsão do efeito, sobre o orçamento da União, desses instrumentos de incentivo. Isto é, não existia demonstrativo, sob a forma consolidada, dos valores efetivamente renunciados ou despendidos pelo Governo Federal por meio do benefício aqui estudado. Com fulcro nos artigos 165, parágrafo 6º, 84, XXIV, e 74, I, II e III, todos da Constituição Federal, o relator determinou que se passe a promover a análise do efetivo gasto, por exercício, o qual deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas, a fim de subsidiar o parecer acerca das Contas de Governo.

Evidente, portanto, a importância da análise do TCU para além da verificação da efetividade do benefício, no sentido que explicitamos anteriormente adotado pelo Manual de Auditoria Operacional do TCU. Ao realizar a avaliação do benefício creditício e financeiro, há uma provocação direta à Administração Direita responsável pela elaboração do instrumento econômico para que tome providências em relação ao benefício, desencadeando, sobretudo, uma reflexão sobre sua a origem. Daí a relevância do diálogo entre Administração Pública interna e TCU que passaremos a analisar a seguir.

3.2.3 O diálogo entre a Administração Pública Federal e o TCU: economicidade como fim

A partir do estudo realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), o TCU fez recomendações que evidenciam não apenas a preocupação com a transparência na formulação e destinação dos benefícios creditícios e financeiros, mas também a necessidade de se alcançar a economicidade do benefícios, no sentido adotado por este trabalho.

Assim, os Ministros do Tribunal de Contas da União, em sessão Plenária, determinaram à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda a adoção de providências no sentido de proceder, a cada exercício, ao levantamento dos valores nele

efetivamente renunciados por meio dos benefícios financeiros e creditícios, com encaminhamento ao TCU, até o final do mês de março do ano subsequente, relatório anual para fins de subsídio ao Relatório das Contas de Governo, devendo o procedimento iniciar-se já em relação ao exercício financeiro de 2005.

Além disso, determinaram ao Ministério da Fazenda em conjunto com os Ministérios responsáveis pela operacionalização de cada benefício a adoção de providências com vistas a: (i) proceder à regulamentação dos procedimentos de acompanhamento dos recursos aplicados por intermédio de benefícios financeiros e creditícios, com intuito de corroborar na fiscalização, avaliação e reexame desses regimes exonerativos; (ii) elaborar, haja vista o disposto nos artigos 84, inciso XXIV, 74, incisos I e II, e 165, §6º, da Constituição Federal, metodologia de avaliação quanto à eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios financeiros e creditícios, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, discriminadas por tipo de benefícios, encaminhando no prazo de cento e oitenta dias ao Tribunal plano e cronograma contemplando solução para o caso.

Determinou, ainda, ao Ministério da Fazenda a adoção de providências no intuito de: (i) disciplinar em norma infralegal o conteúdo do demonstrativo de "Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados" de que trata o art. 165, §6º, da Carta Magna, bem como o §1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, devendo tal normativo conter, em especial, para cada instrumento: conceituação do benefício ou subsídio; fundamento legal; descrição metodológica do cálculo.

Anotou a necessidade de se avaliar a viabilidade da elaboração de normativo similar em relação ao demonstrativo de benefícios tributários também referido no art. 165, parágrafo 6º, da Constituição Federal, e no parágrafo 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000. Interessante observar que à época do presente julgamento, já era do conhecimento dos ministros do TCU a existência de estudo feito em relação aos benefícios tributários. Assim, os julgadores anotam a possibilidade de se utilizar o modelo de avaliação e estudo que vem sendo feito nos gastos tributários para os benefícios creditícios e financeiros.

Portanto, o que observamos aqui é identificação do problema, qual seja a inexistência de estudos efetivos em relação aos benefícios creditícios e financeiros e a determinação do TCU, órgão de controle externo, da necessidade de atuação conjunta com o controle interno. Os Ministérios responsáveis pela elaboração do benefício de gasto direto atuando em conjunto com o órgão responsável dentro do Ministério da Economia e aperfeiçoamento do que houver

sido produzido por esses atores seria um caminho certeiro na busca do fim: a economicidade dos benefícios creditícios e financeiros.

A ideia de transparência do processo de elaboração e controle dos referidos benefícios nada mais é que meio para se atingir a economicidade dos instrumentos de atuação do Estado na economia. A governança dos benefícios, assim, é peça-chave no que acreditamos ser a economicidade dos benefícios, sendo a comunicação entre controle interno e externo um dos caminhos mais eficazes para se atingir o objetivo. Acreditamos que as determinações do TCU não são fim na governança dos benefícios, mas meio para que a Administração Pública interna, responsável pela elaboração e estudo específico do setor, direcione o benefício da melhor forma possível levando em conta seus conhecimentos na área específica de atuação do benefício.

Importante, ainda, observar que a atuação do TCU, obviamente, deve respeitar a competência traçada pela Constituição Federal e leis que tratam do tema, sem extrapolar sua atribuição. O TCU, a nosso ver, tem papel essencial, porém intermediário, na condução e análise dos benefícios aqui tratados. Espera-se que suas determinações sejam absorvidas pela Administração Interna e esta possa, com o tempo e educação promovida por aquele Tribunal, gerir seus próprios benefícios de maneira satisfatória. O TCU, passada essa fase atual extremamente necessária, teria papel excepcional nesta seara, atuando apenas em casos absolutamente necessários de desvio da economicidade do instrumento econômico.

3.3 Benefícios creditícios e financeiros: análise do controle existente sobre alguns benefícios

Optamos por selecionar alguns benefícios creditícios e financeiros e analisar qual o impacto das determinações do TCU nos acórdãos paradigmáticos acima analisados sobre a governança e estruturação do benefícios.

Interessante notar que a divisão feita pelo órgão responsável pela elaboração do Demonstrativo de Benefícios segue não apenas a conceituação do benefício ou subsídio, fundamento legal e descrição metodológica do cálculo determinadas pelo acórdão do TCU, mas cria sistematização própria ao dividir os benefícios em fundos e programas do setor agropecuário, fundos e programas do setor produtivo e fundos e programas do setor social (setorização), bem como cuidar de critérios de regionalização.

Assim, no que se refere à classificação do resultado dos subsídios por setor de atividade econômica foram considerados os grupos principais: agropecuária; indústria; e,

comércio e serviços. O critério de setorização foi o objetivo principal com a política de cada fundo ou programa.

Pelo objetivo pretendido com a política, há fundos ou programas de apoio a um único setor da economia, como é o caso dos diversos programas agropecuários. O enquadramento no setor agropecuário considerou produtos e atividades da agricultura, pecuária, extrativismo vegetal e animal e exploração de recursos da natureza. Importante observar que o setor da agropecuária, em algumas partes do processo produtivo, produz matéria-prima para o abastecimento das indústrias.

Os benefícios com foco em fomentar o setor de comércio e serviços, além das atividades de comercialização, são a educação, saúde, telecomunicações, serviços de informática, serviços de informação, seguros, transporte, serviços de limpeza, serviços de alimentação, turismo, serviços bancários e administrativos, transportes etc. Em regra, são produtos não materiais prestados a terceiros. Destacam-se a Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda, o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Viver sem Limite), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER), o Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização (FRD) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Os programas especificamente de apoio ao setor da indústria se concentrem na produção de máquinas e equipamentos, de bens de consumo, bem como na construção civil, indústria extrativa mineral e geração de energia, além de transformação de matérias-primas (oriundas do setor primário) em produtos industrializados (roupas, máquinas, automóveis, alimentos industrializados, eletrônicos etc.). Destacam-se, ainda, conhecimentos tecnológicos agregados aos produtos deste setor. Podemos citar o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC).

Quantos aos outros fundos e programas, os subsídios estão relacionados aos três setores econômicos, de modo que são aplicados critérios específicos para sua distribuição entre os setores. O critério mais utilizado é considerar o setor para o qual foram destinados, a cada exercício, os recursos desembolsados de operações contratadas.

Assim, a setorização dos subsídios como o PROEX, por exemplo, é realizada com a distribuição do montante do benefício em razão da proporção do setor de atividade para o qual se relaciona o bem ou serviço exportado, em cada operação do programa. Há situações, ainda, em que são estimadas as proporções de desembolsos a cada setor, em razão de incompletude das informações disponíveis.

Já para fins de regionalização dos benefícios financeiros e creditícios, considera-se o critério de localização do beneficiário final.

Para alguns fundos e programas agropecuários, o critério de regionalização se baseia na unidade federativa onde ocorreu a aquisição do produto subsidiado ou do mutuário contratante da operação de crédito subsidiada.

Para a regionalização do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), por exemplo, utiliza-se a unidade federativa na qual está registrado o CNPJ da empresa exportadora. Já, no caso do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), utiliza-se a localização do empreendimento financiado para segregação dos subsídios apurados, a cada exercício.

Nos casos em que não for possível a aplicação do critério de localização do beneficiário final, será aplicado um critério indireto para a distribuição regional do benefício apurado. Exemplo dessa aplicação é o benefício denominado Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Viver sem Limite), em que a referência é a unidade federativa na qual se situa a agência do Banco do Brasil, que é o agente operador do programa, na qual a operação de crédito foi contratada.

Outro critério é a identificação do objetivo da política. Determinados fundos ou programas visam ao apoio a uma região específica do País, como é o caso de programas regionais de desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO).

Neste trabalho optamos por selecionar pelo menos um benefício baseado no critério de setorização acima exposto, tendo em vista a importância e diferença nas áreas representadas.

3.3.1 Setor social

3.3.1.1 Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda

A Conta de Desenvolvimento Energético foi criada em 2002 com a Lei nº 10.438 e possuía dentre seus objetivos: (i) promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional; (ii) garantir recursos para atendimento à subvenção econômica destinada à modicidade tarifária aos consumidores da Subclasse Residencial Baixa Renda; e (iii) promover a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, termossolar, fotovoltaica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, outras fontes renováveis e gás natural (fontes incentivadas).

A Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda[236], um dos instrumentos que visam a concretizar a política estabelecida para o setor[237], é o benefício que possui a finalidade de contribuir para a modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda. O órgão gestor responsável pelo benefício é a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

São considerados integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda aqueles que atendam a pelo menos uma das seguintes condições: (i) os moradores deverão pertencer a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou (ii) tenham entre seus moradores quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social (artigos 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Além disso, a unidade consumidora habitada por família inscrita no CadÚnico e com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, em que um de seus membros seja portador de doença cujo tratamento requeira o uso continuado de aparelhos que demandem consumo de energia elétrica.

O critério de regionalização utilizado é o percentual de recursos subvencionados, por unidade federativa do beneficiário.

A Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda é um benefício financeiro, explícito no orçamento, ou seja, é a transferência ou desembolso efetivos realizados pelo governo para equalizar juros ou preços ou para a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional. É, em verdade, a concessão de descontos incidentes sobre a tarifa aplicada pelas distribuidoras aos consumidores de energia da subclasse residencial de baixa renda.

A equalização de preços, portanto, ocorre através da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE). Esta tarifa está prevista na Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, complementada

---

[236] Fundamentos legais do benefício: Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010; Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011; Portaria Interministerial nº 630, de 8 de novembro de 2011; Resolução ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010; Resolução ANEEL nº 472, de 24 de janeiro de 2012.

[237] Dentre os instrumentos que compõem a CDE, destacam-se a (i) Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), (ii) Carvão Mineral Nacional, (iii) Tarifa Social e Energia Elétrica (TSEE), objeto de análise deste trabalho que representa descontos nas tarifas de energia dos consumidores residenciais de baixa renda, em que o desconto fica entre 10% e 100% na Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e na Tarifa de Energia (TE) para o subgrupo Residencial de Baixa Renda (B1), (iv) Fontes Incentivadas, (v) Rurais, (vi) Rurais irrigantes e aquicultores, (vii) Serviço público de água, esgoto e saneamento, (viii) Programa Luz para Todos – Custeio parcial das metas de universalização do serviço público de distribuição de energia elétrica e (ix) Distribuidoras de pequeno porte.

pela Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, e regulamentada pelo Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011.

Em sua origem, esse mecanismo tinha a forma de subsídio cruzado, isto é, os consumidores de baixa renda eram beneficiados com descontos em relação à tarifa cheia da subclasse residencial, que eram suportados pelas demais classes de consumo. Contudo, muitas eram as distorções nos critérios para enquadramento "residencial de baixa renda", os quais eram sugeridos pelas próprias concessionárias e homologados pelo órgão regulador. O fato de a quantidade de consumidores de baixa renda *versus* total dos consumidores residenciais em várias concessionárias que atuavam em estados mais pobres do país ser menor que a verificada nos estados mais ricos demonstrava as graves distorções no mecanismo.

Interessante notar que, em nossa ordem constitucional, o fornecimento e os serviços derivados de energia elétrica são dever da União (art. 21, XX, *b,* da Constituição Federal), na modalidade de serviço público. Assim, a partir das características de cada sociedade, parte da atividade econômica em sentido amplo é direcionada ao Estado, que passa a ter o dever de fornecê-la à sociedade baseado na noção de serviço público como atividade indispensável à consecução da coesão e interdependência sociais. O Estado, ou o ente particular, que atue em seu nome, promove o interesse social na prestação de serviço público.[238]

Além disso, trazendo novamente à discussão a questão da Constituição Federal Dirigente, deve-se lembrar que a nossa ordem constitucional não recepciona uma situação fática socioeconômica, mas busca modificar, em sua estrutura, a sociedade como um todo, almejando objetivos constitucionalmente previstos.

Assim, pode-se concluir que serviços públicos com preços distintos para famílias de baixa renda configuram, exatamente, uma medida redistributiva importante e podem concretizar os preceitos constitucionais mencionados neste trabalho.

Inicialmente, a eleição do público-alvo desta política econômica era o consumidor que, atendido por circuito monofásico, tinha consumo mensal inferior a 80 kWh/mês ou cujo consumo situava-se entre 80 e 220 kWh/mês. No entanto, este critério apresentava o inconveniente de selecionar o público-alvo pelo consumo, e não pela renda, ainda que facilitasse a operacionalidade para a determinação dos beneficiados. O Tribunal de Contas da União analisou esse problema em 2004 e, na sua avaliação, decidiu que haveria a necessidade

---

[238] ANDRADE, José Maria Arruda de. Benefício financeiro da tarifa social de energia de consumidores de baixa renda. **Consultor Jurídico,** São Paulo: Conjur, 09 out. 2019.

de adequação dos critérios legais de enquadramento de consumidores de baixa renda para melhor distribuição do próprio benefício.[239]

Além dos critérios sugeridos pelo TCU, a própria Lei nº 12.212/2010 determinou uma forma de desconto calculada de modo cumulativo, com valores escalonados, conforme a faixa da parcela de consumo associada.

Parcela do consumo de energia elétrica (kWh/mês)	**Desconto aplicado**
De 0 a 30	65%
De 31 a 100	40%
De 101 a 220	10%
Superior a 220	0%

Assim, no modelo atual, o critério de focalização (direcionamento do público-alvo) privilegia o fator renda das famílias, mesclando-o com o volume consumido de energia elétrica, já que não há incidência de desconto para consumo superior a 220 Wh/mês. Ainda que o benefício esteja bem balizado em critérios objetivos, é possível que famílias numerosas ou que façam uso de aparelho que consomem muita energia, ainda que de baixa renda, não se enquadrem nas hipóteses do benefício.

Em atendimento à Lei de Acesso à Informação, realizamos pedido no Ministério da Fazenda acerca dos estudos que haviam sido realizados em cumprimento ao Acórdão nº 1.718/2005 do TCU.[240] Um dos documentos enviados foi o Ofício nº 119/SPE-MF, de 31 de dezembro de 2013, que trata exatamente da avaliação da Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda. Neste estudo, muito bem formulado, resta claro que a equipe responsável no Ministério da Fazenda estava realizando-o em cumprimento à determinação do TCU.

Posteriormente, já em abril de 2019 e alinhado à competência institucional da Secap, o órgão lança um documento denominado "Conta de Desenvolvimento Energético: subsídios públicos ou cruzados", Edição nº 7 do Boletim Mensal de Subsídios da União.

---

[239] São medidas necessárias de acordo com o TCU: "aprofundar os estudos relacionados ao público-alvo da medida (e as possíveis variáveis socioeconômicas); valer-se de critérios adicionais para conseguir beneficiar, efetivamente, os domicílios de baixa renda; evitar que o subsídio fosse suportado pelos demais consumidores da própria concessionária, para não se onerar os consumidores residenciais de estados pouco industrializados e com percentual elevado de consumidores enquadrados na subclasse baixa renda" (BRASIL. TCU. **Tarifa Social e Desafios da Universalização dos Serviços de Energia Elétrica no Brasil**. Brasília: TCU, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tarifa-social-e-desafios-da-universalizacao-dos-servicos-de-energia-eletrica-no-brasil.htm>. Acesso em: 08 jul. 2018).

[240] Protocolo do pedido: 16853004651201813. Data do pedido: 19 jun. 2018. Data da resposta: 09 jul. 2018. Foram apresentados recursos em 1ª e 2ª instâncias, respetivamente em 10 jul. 2018 e 11 jul. 2018.

O referido Boletim apresenta informações sobre as políticas públicas que compõem o Orçamento de Subsídios da União. O documento consagra a importância da transparência e controle dos subsídios governamentais, além de contribuir para o monitoramento e avaliação das políticas financiadas por esses subsídios, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).

A seguir gráfico elaborado pela ANEEL e presente no estudo "Conta de Desenvolvimento Energético: subsídios públicos ou cruzados", Edição nº 7, do Boletim Mensal de Subsídios da União que demonstra a despesa com cada instrumento presente na CDE. Destacamos a Tarifa Social (TSEE), objeto deste estudo.

Tabela 1: Despesas orçadas da CDE (R$ milhões correntes)

Despesas	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Descontos Tarifários na Distribuição	4.461	4.092	5.454	6.156	6.051	8.362
CCC - Sistemas Isolados	4.043	4.658	7.223	6.339	5.056	5.849
Tarifa Social (TSEE) - Baixa Renda	2.200	2.099	2.166	2.239	2.498	2.440
Restos a pagar	0	1.627	3.000	0	0	1.061
Universalização (Luz para Todos)	2.027	875	875	973	1.172	941
Carvão Mineral Nacional	1.004	1.123	1.216	1.005	909	850
Descontos Tarifários na Transmissão	0	0	0	0	288	362
Subvenção Cooperativas	0	0	0	0	0	179
CAFT CCEE	0	0	0	0	15	9
Fontes Renováveis e Gás Natural	0	0	0	0	0	0
Qualificação de mão de obra técnica	0	0	0	0	0	0
Reserva Técnica	0	0	0	0	0	0
Indenização de Concessões	0	3.179	4.898	1.242	0	0
Subvenção RTE	386	389	389	310	0	0
Verba MME	0	31	24	27	0	0
Total	**14.121**	**18.074**	**25.246**	**18.291**	**15.989**	**20.053**

Fonte: ANEEL[241].

O estudo publicado pela Secap é interessante na medida em que analisa cada instrumento previsto na CDE. De acordo com o gráfico, o principal item de despesa da CDE foi o de descontos tarifários na distribuição, estimado em R$ 8,4 bilhões (41,7% do total de despesas).[242]

Em seguida, aparecem os sistemas isolados, pagos pela CCC, orçados em R$ 5,9 bilhões (29,2% do total das despesas de 2018).

[241] ANEEL. **Boletim Mensal sobre Subsídios da União** – Conta de Desenvolvimento Energético Subsídios Públicos ou Cruzados? Edição 7. Brasília, abr. 2019

[242] Esses descontos derivam de benefícios a consumidores e geradores de fontes incentivadas, consumidores rurais que utilizam irrigação e aquicultura, outros consumidores rurais e consumidores no serviço público de água, esgoto e saneamento.

Algumas despesas apresentaram redução no período analisado, como a Universalização (redução nominal de 53,6% de 2013 a 2018) e Carvão Mineral Nacional (redução de 15,3%). As demais despesas permaneceram relativamente estáveis no período, cabendo destacar, por sua materialidade, a Tarifa Social de Energia Elétrica, que foi orçada em R$ 2,4 bilhões para 2018 (12,2% das despesas).

Assim, representando o terceiro maior gasto na Conta de Desenvolvimento Energético, a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) é importante instrumento que foi objeto de análise pela Secretaria de Política Econômica (SPE) em cumprimento à determinação exarada no já analisado Acórdão nº 1718/2005-TCU-Plenário, que determinou que a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE-MF) elaborasse metodologia de avaliação quanto à eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios financeiros e creditícios.

Pelo exposto depreende-se que o TCU provocou um comportamento benéfico na Administração Pública interna ao exigir que esta avaliasse e refletisse sobre o modelo de incentivo direto adotado para o setor. A preocupação da Administração para o setor teve início com a determinação do TCU e segue gerando análises até os dias atuais, conforme demostramos com a publicação do estudo "Conta de Desenvolvimento Energético: subsídios públicos ou cruzados". Por fim, a Secap comprometeu-se a contribuir com mais recomendações de aprimoramento para as políticas da CDE, além da proposta para que o tema seja incluído na agenda de avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).

A identificação inicial da utilização de um critério errôneo para classificar consumidor de baixa renda e a constatação de que pessoas que não faziam jus estavam utilizando o benefício, é um ganho para a economicidade do mesmo, já que houve a correção adequada dos critérios de elegibilidade. Contudo, a despeito do esforço realizado pela Administração Direita para atendimento das determinações do TCU, a nosso ver, ainda evidencia-se a necessidade de aprimoramentos quanto à governança e economicidade desse subsídio, contribuindo ainda mais para o processo de universalização do serviço público essencial.

3.3.1.2 Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)

O Programa de Financiamento Estudantil tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Ele é operacionalizado pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)[243], de natureza contábil.

O Fies é um fundo cujos recursos são destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. O FIES poderá, ainda, atender estudantes de cursos de educação profissional e tecnológica, bem como estudantes matriculado em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, em havendo disponibilidade de recursos.

O órgão gestor do FIES é o Ministério da Educação (MEC) e os recursos são oriundos, essencialmente, de dotações orçamentárias do MEC, além de retorno de financiamentos efetuados pelo próprio Fundo com enfoque educacional.

Nos termos do regramento em vigência, o programa oferece duas modalidades. A primeira modalidade, garantida pelo FG-Fies, diz respeito a estudantes com renda mensal familiar *per capita* de até três salários mínimos. Já na segunda, há suporte dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), dos Fundos de Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Nordeste e da Amazônia (FDCO, FDNE e FDA) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), abrangendo alunos com renda familiar *per capita* de até cinco salários mínimos, sendo o risco de crédito das instituições financeiras.[244]

No que diz respeito ao critério de regionalização, a base é a quantidade de estudantes financiados, por unidade federativa, considerando o local de oferta do curso pela instituição de ensino.

Feita esta breve apresentação do benefício, nosso interesse é entender a influência do Fies no nosso orçamento. Dessa forma, a percepção do fluxo orçamentário e financeiro é essencial. A complexidade operacional do benefício dificulta o monitoramento de seus

---

[243] São fundamentos legais do benefício: Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001; Decreto nº 17, de 19 de setembro de 2017; Decreto nº 4.035, de 28 de novembro de 2001; Lei nº 10.846, de 12 de março de 2004; Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007; Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007; Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010; Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011; Lei nº 13.366, de 1º de dezembro 2016; e Medida Provisória nº 785, de 2017.

[244] O Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) é responsável pela política de oferta do benefício, das diretrizes e do planejamento do programa. Já o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) administra os contratos celebrados no âmbito do programa, por meio de instituições financeiras.

impactos nas contas públicas, já que envolve diversos atores e processos como a emissão de títulos públicos, pagamento de tributos e leilões de recompra de títulos excedentes.

O fluxo orçamentário e financeiro tem início com a autorização orçamentária, dada pela Lei Orçamentária Anual (LOA), para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executar a concessão de financiamentos. O FNDE calcula o volume de financiamentos do Fies junto às entidades responsáveis pela manutenção das IES, considerando: (i) o número de alunos financiados; (ii) o percentual de financiamento contratado pelo aluno; e (iii) o valor da semestralidade do curso. Com esse levantamento, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). O Tesouro Nacional, por sua vez, emite e repassa para o FNDE os mencionados títulos, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa. Essa emissão primária de títulos eleva o endividamento público bruto.

Em linhas gerais, o financiamento ao estudante do Fies é um empréstimo da União, por meio de instituição bancária (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), garantido pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).[245] Este fundo garantidor de crédito tem natureza privada, é de propriedade integral da União, por esta ser a única cotista, e é administrado pelo Banco do Brasil. O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito dos estudantes, o que permite a concessão de crédito sem a apresentação de um fiador para estudantes com renda familiar *per capita* de até 1,5 salários mínimos.

É notória a importância do financiamento estudantil para aumentar o acesso ao mercado de crédito privado para custear o ensino superior por não possuir colateral ou por não conseguir utilizar o acréscimo na renda futura decorrente da obtenção do diploma de ensino superior como colateral. O papel do governo seria, assim, atuar no mercado de crédito estudantil de forma a corrigir falhas de mercado.

No Brasil, o Fies teve sucesso ao viabilizar um maior número de matrículas. Contudo, o modelo atual do Programa tem suscitado diversas críticas quanto a sua sustentabilidade fiscal.

---

[245] O FGEDUC foi criado pela Lei nº 12.087/2009, sendo sua receita aportes do Tesouro Nacional e a mencionada Comissão de Concessão de Garantia (CCG), que corresponde a 6,25% do total garantido pelo FGEDUC (90% do valor devido às mantenedoras). O fundo tem natureza privada, é de propriedade integral da União, por esta ser a única cotista, e é administrado pelo Banco do Brasil. O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito dos estudantes, o que permite a concessão de crédito sem a apresentação de um fiador para estudantes com renda familiar *per capita* de até 1,5 salários mínimos.

O ônus fiscal anual do Fies é superior ao orçamento anual do Bolsa Família, por exemplo. À medida que um número maior de contratos, garantidos pelo FGEDUC, entre em fase de amortização, a tendência é o agravamento dessa situação.

As principais causas apontadas para excessiva onerosidade fiscal do Fies são: (i) risco de crédito relacionado ao risco moral do aluno (pouca clareza do estudante financiado pelo Fies sobre a natureza do crédito que está recebendo), à concentração de risco na União e à inadimplência subestimada; (ii) subsídio implícito; e (iii) governança do programa.

Muito nos interessa o fato de o Fies ser um subsídio implícito. O alto diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do Fies (6,5%) gera um subsídio implícito elevado, que afeta o custo da dívida líquida. A taxa de juros no Fies é determinada por meio de resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), embora seu limite já tenha sido objeto de lei (Lei nº 8.436/92 e Lei nº 9.288/96).

A taxa de juros do Fies oscilou durante os anos, tendo sido estabelecida, em ordem cronológica, nos índices de 9%, 6,5%, 3,5% e 3,4%. Se, por um lado, a redução na taxa de juros do Fies diminuía o custo do financiamento, por outro, contribuía para elevar o subsídio implícito do programa. A mencionada oscilação reduz a previsibilidade orçamentária do Fies, ampliando seu risco fiscal e piorando a governança do programa.

Assim, entre 2010 a 2015, o Fies passou por uma forte expansão, tanto em relação aos número de contratos de financiamentos concedidos quanto à dotação orçamentária para fazer honrar as demandas do programa. Estima-se que o crescimento tenha sido de aproximadamente 600% no período.

Em relação à governança do programa, observa-se ausência de planejamento de médio prazo relacionado à oferta de vagas. De acordo com os estudos realizados pela própria Administração Pública, o passado recente indica crescimento abrupto e a necessidade de que a tomada de decisão seja compartilhada com os outros entes, considerando o espaço e risco fiscais existentes e as diversas outras políticas com as quais eventualmente possua sobreposição.[246]

Novos financiamentos iniciados (2009-2015)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
32.654	76.039	154.367	377.859	599.879	732.593	287.451

Fonte: Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil.[247]

[246] BRASIL. Ministério da Fazenda. SEAE. **As alterações propostas no Fies. MP 785/2017**. Brasília, 2017.

[247] BRASIL. TCU. **Auditoria Operacional do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).** Brasília: TCU, 01 jan. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-fundo-de-financiamento-estudantil-fies.htm>. Acesso em: 25 dez. 2019.

O TCU, ao ter contato com a Auditoria realizada, manifestou-se através do Acórdão 3001/2015 – Plenário, com sessão realizada no dia 23/11/2016, tendo como incumbência, principalmente, avaliar a sustentabilidade do benefício, levando em conta sua eficácia e vulnerabilidades, por meio da verificação: i) da capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies; e ii) do orçamento e da capacidade financeira do Fies.

Após análise dos principais achados na Auditoria[248], o TCU deliberou que seria conveniente a realização de audiência com os responsáveis pela expansão do Fies, no período mencionado, porquanto, claramente, afetou o equilíbrio nas contas públicas e extrapolou o limite máximo de garantia assegurado pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

As reiteradas subestimativas de recursos destinados ao Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015 – que levou à edição de medidas provisórias com a finalidade de abrir crédito extraordinário para o Fies sem que estivesse caracterizado o pressuposto da imprevisibilidade da despesa – e a publicação de normativo que alterou a sistemática de emissão de títulos públicos no âmbito do Fies, ocasionando repasse a menor do devido às instituições de ensino superior. Tais medidas irresponsáveis, no entendimento do TCU, ocasionaram riscos de sustentabilidade do Fies.

Além disso, foram proferidas determinações e recomendações ao FNDE, MEC e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com o fim de sanar as irregularidades, dentre as quais cabe destacar determinação para que: (i) apresentem plano de trabalho com ações sobre a estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional, bem como indicação dos aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do programa; e (ii) apresentem plano de trabalho contemplando ações e medidas relativas aos contratos de financiamento já assinados, com indicação de fontes de financiamento a serem utilizadas e a estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem

[248] Dentre os achados destacam-se: (i) a já mencionada significativa expansão sem planejamento adequado ou estudos que amparassem o crescimento da política pública. A curto prazo, calculou-se que, a preços de dezembro de 2015, o custo para manutenção dos contratos de financiamentos já assinados é de R$ 55,4 bilhões até 2020, sendo R$ 13,8 bilhões apenas para os contratos firmados no primeiro semestre de 2014; (ii) Percebeu-se, ainda, que, apesar do aumento do número de matrículas, o Fies não contribuiu de forma significativa para o crescimento da taxa líquida de matrículas no ensino superior; (iii) no que toca à capacidade operacional do FNDE, ficou expressa a precariedade da atuação do FNDE em relação ao controle de ativos e passivos do Fies e à supervisão da atuação dos agentes financeiros, além da forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do programa; (iv) por fim, identificou-se abertura de créditos extraordinários para reforçar o orçamento do Fies com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade, bem como a ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de Instituições de Ensino, no exercício de 2015, ocasionando uma dívida do Fies com essas mantenedoras na ordem de R$ 3,1 bilhões (ibid.).

concedidos nos próximos anos. Por fim, pediu-se que fosse indicada a possibilidade de sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional.

Todas essas medidas propostas pelo TCU visavam à real contribuição para o aprimoramento da gestão do Fies, com relevante mitigação do riscos relacionados à capacidade operacional do FNDE para desenvolver as atribuições de agente operador do programa e para a sustentabilidade de programa, tão relevante socialmente, sob a ótica financeira-orçamentária.

Recentemente, a Medida Provisória nº 785/2017, convertida na Lei nº 13.530/2017, tentou alterar algumas falhas identificadas pelo governo. A reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), buscava alinhar diretrizes do Governo Temer, "aumentando a eficiência, corrigir desequilíbrios existentes e tornar efetivo o impacto social e econômico das políticas públicas".

Na exposição de motivos da MP nº 785/2017, há expressa referência ao Acórdão 3001/2015 – TCU – Plenário e nº 539/2017 – TCU – Plenário, e aos apontamentos, o que determinou ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda a realização de estudos com vistas "a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto aos recursos do Tesouro Nacional" e, também, garantir sustentabilidade financeira e a governança do programa. Há, portanto, nítida influência das determinações do Tribunal de Contas no comportamento da Administração interna e, neste caso, até no Poder Legislativo.

Portanto, o que notamos é a alteração relevante da política desenhada para o setor com estudos e análises realizadas pela Administração Pública interna. De fato, o gasto relativo ao Fies é bastante substancial e exige uma análise detida sobre a sua governança e consequente economicidade do instrumento.

Contudo, da mesma forma que o controle de excessos é necessário, a mudança sem muitos critérios objetivos do benefício pode atrapalhar o desenvolvimento do setor no que pretendeu o Administrador ao desenhar a política para o setor. No presente caso, nos parece que houve algum excesso nas alterações propostas para o Fies. As novas projeções para o benefício e o impacto delas poderão nos guiar na melhor análise das alterações promovidas.

Insta destacar que, um dos pontos mais relevantes do relatório produzido pela Seae, é o fato de o benefício ser implícito. Como já mencionamos o controle exercido sobre benefícios implícitos é mais difícil tendo em vista a sua sistemática, já descrita acima. Esse

fato é objeto de destaque, inclusive, pelo TCU nos mencionados acórdãos e deve ser gerido atentamente pela Administração.

3.3.2 Setor Agropecuário

3.3.2.1 Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural (PSR)

A subvenção econômica ao Prêmio do Seguro Rural[249] consiste em percentual ou valor do prêmio do seguro rural, sendo objetivo a promoção da universalização do acesso ao seguro rural, consagrar o papel do seguro rural como instrumento para a estabilidade da renda no setor agropecuário, além de induzir o uso de tecnologias adequadas e modernizar a gestão do empreendimento agropecuário. Em linhas gerais, o PSR oferece ao agricultor a possibilidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de benefício financeiro do Governo Federal. O órgão gestor é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O beneficiário é o produtor rural, pessoa física ou jurídica, que contrate seguro rural nas modalidades abrangidas pelo PSR, conforme definido nos planos trienais de safra. O governo fica incumbido de pagar às seguradoras parte do valor do prêmio que o produtor desembolsa para adquirir o seguro.

Para a classificação por região utiliza-se o percentual de recursos empenhados por unidade federativa.

Neste caso, verificamos mais uma importante interação entre o TCU e a Administração Pública interna. Em cumprimento às determinações dos já mencionados Acórdãos TCU nº 1.718/2005 e nº 3.071/2012, a Sefel, então órgão do Ministério da Fazenda, enviou ao Tribunal de Contas da União (TCU) relatório de avaliação do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

A avaliação desenvolvida pelo Ministério da Fazenda é do tipo *ex post*, ou seja, posterior à implementação do programa – e foi realizada por área externa ao órgão gestor do PSR. O objetivo foi avaliar o nível de alcance das diretrizes específicas propostas no programa, conforme determinado pelo TCU.

De acordo com o relatório produzido pela Sefel, a respeito dos dados relativos à execução do programa, podemos destacar alguns pontos: i) 51,4% dos recursos desembolsados com apólices estão direcionados ao Paraná e ao Rio Grande do Sul, abarcando

[249] Fundamentação legal do benefício: Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003; Decreto nº 5.121, de 29 de junho de 2004; Decreto nº 6.002, de 28 de dezembro de 2006.

58,9% das apólices; ii) Paraná e Rio Grande do Sul foram os principais estados apoiados, recebendo 51,4% dos recursos (R$ 1,43 bilhões), seguidos por São Paulo (12,6%), Santa Catarina (9,1%) e Mato Grosso do Sul (8,9%).[250]

Assim, em termos regionais, o programa mostrou mais resultados no Paraná (2006) e Rio Grande do Sul (2006 e 2010), estados que concentram a maior parcela das subvenções. Já em Santa Catarina, o PSR não alcançou seu objetivo de estabilizar a renda rural, segundo o indicador utilizado.

O benefício financeiro concedido por meio da subvenção ao PSR é do tipo subsídio explícito, o qual se refere a desembolsos efetivos realizados, constantes do orçamento da União.

A renda rural está sujeita a muitas oscilações devido a diferentes fatores sazonais inerentes à atividade agropecuária. Há, assim, a necessidade de alguns instrumentos que promovam a estabilização, isto é, instrumentos que diminuam a volatilidade da renda agropecuária, decorrente dos riscos inerentes ao setor, como o climático e fenômenos da natureza, flutuação com variação de preços e pragas.

Em um mercado em concorrência perfeita, espera-se que esse seguro tenha impactos significativos sobre a renda. Mas à exceção desse mercado com informações completas, ressaltam-se diversos problemas, tais como: seleção adversa, risco moral, correlação de eventos que limitam a eficiência da iniciativa privada na oferta desse produto financeiro, dentre outros.

Cita-se como exemplo, muito comum, de falhas de mercado a ocorrência simultânea de várias perdas em diferentes propriedades em regiões correlatas devido a quebras de safras, sendo que, em geral, no mercado de seguro, os eventos são independentes.

O PSR é, portanto, um apoio ao seguro rural, que mitiga riscos naturais, tais como climáticos, pestes, calamidades, sendo esses um dos principais fatores que reduzem a produtividade agrícola. Estes riscos impactam, indiretamente, a renda dos produtores, dificultando-os de manterem seus desembolsos de custeio, além de afetar negativamente o planejamento futuro de seu negócio.

Nesse sentido, o PSR pode ser considerado como redutor de riscos de produção, de mercado e de risco financeiro, sendo esses causadores de grandes oscilações na renda. Além disso, embora os municípios possuam outras fontes de recursos para estabilizar a renda, o

[250] O relatório data de maio de 2018, portanto os dados aqui apresentados estão alinhados com o período.

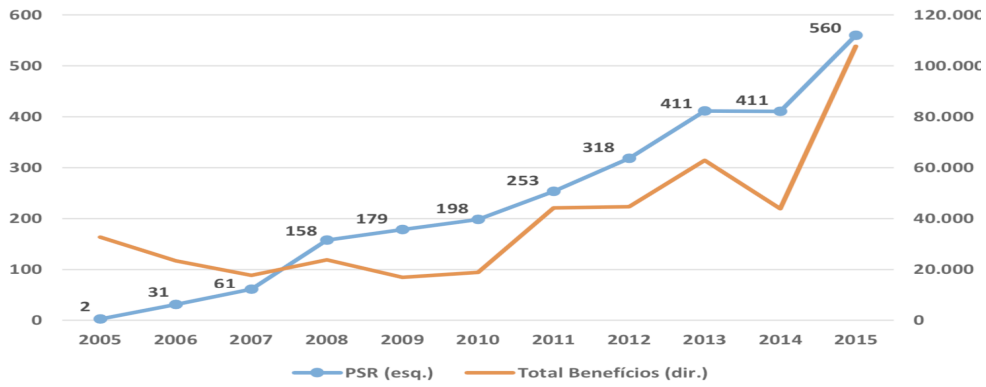
PSR tem função de sustentação da economia local, haja vista que as perdas não se restringem só ao produtor, mas têm um efeito multiplicador para os mercados locais.

Portanto, o objetivo, nesta seção, é avaliar a eficácia e efetividade do programa em relação a um dos seus objetivos: gerar estabilização da renda do produtor rural. Espera-se, assim, que a maior adesão ao seguro reduza a incerteza, gerando um melhor planejamento por parte dos produtores rurais e um maior investimento. Assim, com maior planejamento espera-se uma maior estabilização da renda. A eficácia do programa não é uniforme ao longo dos anos analisados, apresentando efeitos heterogêneos entre as diferentes unidades federativas.

É possível notar a interação produtiva entre o controle externo e a repercussão na Administração Pública, que elaborou estudo sobre o benefício em questão no ano de 2018. O estudo denominado "Avaliação ao Programa de Subvenção Rural", de maio de 2018, traz o estudo detalhado da utilização do benefício, bem como repercussão nas mais diversas culturas de alimento e regiões do Brasil.

Interessante o gráfico abaixo, produzido pela avaliação há pouco mencionada, em que é feita uma comparação do PSR com os demais 40 fundos e programas constantes no estudo "Demonstrativos de Benefícios Financeiros e Creditícios".

Gráfico 1: Benefícios Totais (Subsídios*) - R$ milhões



*Valores pagos
Fonte: SPE[251]
Elaboração: SEAE/MF

Nas considerações finais, o estudo evidencia que o PSR, de 2006 a 2015, subvencionou R$ 2,8 bilhões para 136.725 produtores rurais, em 617.917 apólices de seguro, que asseguraram R$ 85,5 bilhões de capital em 52,4 milhões de hectares de lavouras e

[251] BRASIL. Ministério da Economia. **Secretaria de Política Econômica**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo2014.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

atividades agrícolas. O programa subvencionou, em média, 55,0% dos prêmios totais das apólices (R$ 5,1 bilhões).

Atualmente, o percentual de subvenção previsto para o plano trienal 2016-2018 varia de 35% a 55%, de acordo com a atividade ou cultura segurada e cobertura abrangida. Em alguns estados, há ainda subvenção dos governos locais.

Destaca a evolução do programa no âmbito nacional, sendo que, em termos regionais, é evidente o aspecto concentrador do PSR nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina, e nas culturas de soja, trigo e milho. Como justificativa, apareceria o foco em pequenos e médios produtores e à demanda em regiões de clima instável ou para culturas com riscos mais elevados de produção.

O objetivo desenhado para a política, qual seja, a universalização do acesso ao seguro rural, fica comprometido, carecendo de maior homogeneidade na distribuição geográfica dos benefícios desprendidos. Assim, a Sefel avaliou que a análise desenvolvida deveria ser mais ampla que o foco da avaliação por ela exarada, considerando também os outros tipos de seguro/subvenção agrícola disponíveis, as características e a distribuição da produção no País.

Como conclusão, a Secretaria aponta que o PSR sobre a estabilidade da renda rural apresentou efeitos não homogêneos ao longo dos anos, no âmbito nacional. Ou seja, estabilidade nos anos de 2006, 2009 e 2014; instabilidade nos anos de 2008, 2011, 2012 e 2015; e efeito estatisticamente nulo nos anos de 2007 e 2010. Este resultado foi reforçado na análise do efeito placebo que apontou não haver tendência de estabilização da renda rural, no período que antecedeu a implementação do PSR.

Conclusão similar foi observada no âmbito estadual, onde o efeito de estabilidade da renda gerado pelo PSR se mostrou mais robusto para estados com maiores proporções de subvenção e de pequenos produtores, notadamente Paraná e Rio Grande do Sul. Contudo, esse efeito não se mostrou contínuo para todos os anos analisados.

Portanto, os resultados encontrados pelo estudo sugerem que a Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural poderia ter seu desenho aprimorado, a fim de assegurar o cumprimento pleno do objetivo de estabilização da renda rural com melhor aproveitamento dos recursos destinados à política. Fato é que a determinação do TCU fez com que a Administração verdadeiramente olhasse para o benefício em questão, elaborando estudo completo que cita diretamente a determinação do próprio Tribunal, buscando aprimoramento de acordo com os objetivos traçados.

3.3.2.2 Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)[252] tem o objetivo de estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas próximas. O órgão Gestor do programa é a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD).

Dentre as finalidades do Programa busca-se proporcionar aos beneficiários vantagens na obtenção de financiamentos de crédito rural, mediante a contratação de operações com taxa de juros inferior às praticadas nas operações convencionais.

Atualmente, o apoio governamental aos créditos rurais concedidos no âmbito do PRONAF se baseia em três modalidades básicas. O financiamento de empréstimos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) busca conceder créditos do OGU para aqueles beneficiários que dificilmente teriam acesso a outras fontes de recurso do crédito rural junto às instituições financeiras, assumindo a União o risco do crédito. Para isso, é celebrado contrato de prestação de serviços com as instituições financeiras oficiais federais para que estas atuem como agente financeiro da União, com vistas à realização das operações de financiamento de que trata o Manual de Crédito Rural e à concessão de subvenções econômicas na forma da lei.

Outra modalidade é a equalização de taxa de juros e outros encargos financeiros. A concessão de subvenção econômica possibilita aos produtores rurais enquadrados no PRONAF, bem como às suas associações e cooperativas, contratar, junto às instituições financeiras oficiais ou aos bancos cooperativos, operações de crédito de custeio e investimento rural e agroindustrial com juros controlados (taxas de juros fixadas pelo CMN), mais favoráveis que os praticados no mercado.

A subvenção ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

---

[252] Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965; Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1991; Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001; Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006; Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008; Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966; Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996; Decreto nº 3.991, de 31 de outubro de 2001; Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003; Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006; Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008; Manual de Crédito Rural (MCR).

Por fim, a terceira modalidade consiste no Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), que contempla subsídios do Governo Federal aos produtores da agricultura familiar sempre que os preços de comercialização dos produtos financiados no período considerado estiverem abaixo dos preços de garantia vigentes. Os produtos beneficiados e os preços de garantia são definidos pelo CMN. O desconto de garantia de preço para cada produto incidirá sobre o saldo devedor amortizado ou liquidado até o vencimento original do financiamento relativo a cada um dos empreendimentos amparados.

Para fins de regionalização, as operações contratadas pelo Banco do Brasil são mensuradas pela localização da agência na qual o beneficiário contratou a operação de crédito. Já as operações contratadas pelo BNDES, nas operações com agentes financeiros, utilizam a localização da sede do beneficiário e, nas operações diretas, entre beneficiário e BNDES, utilizam o local de aplicação dos recursos. As operações contratadas por demais instituições baseiam-se na localização do empreendimento financiado.

Recentemente, a Declaração de Aptidão para adesão ao PRONAF foi objeto de análise pelo TCU Acórdão nº 1197/2018 – Plenário. Foi realizada auditoria de conformidade, no período de 21/9/2017 a 28/2/2018, sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) como instrumento de identificação e de qualificação de agricultores familiares, com as suas formas associativas, para o acesso aos respectivos programas e às correspondentes políticas públicas.

A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o instrumento de identificação de agricultores familiares para acessarem programas e políticas públicas, que movimentam em torno de R$ 6 bilhões de recursos orçamentários anualmente. Em fiscalizações anteriores do TCU já foram identificados riscos e problemas relacionados às DAPs emitidas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). Assim, foi proposto um trabalho sobre o processo de emissão de DAPS pela Sead, com objetivo de avaliar a conformidade das declarações emitidas, os controles internos aplicados na emissão e a atuação do controle social, bem como mensurar o montante de recursos públicos aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades.

Como mencionamos, a agricultura familiar tem profunda relevância no cenário socioeconômico nacional. O acesso aos diversos programas e políticas públicas existentes com o objetivo de apoiar e promover o desenvolvimento nesse segmento tem sido possibilitado pela DAP ativa, funcionando como comprovante da correspondente situação de agricultor familiar, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ao estabelecer as

diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Em sua origem, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) estava associada exclusivamente ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no âmbito do crédito rural instituído pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a partir da Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, como instrumento comprobatório dos requisitos exigidos para o produtor rural se enquadrar como beneficiário do aludido programa.

Contudo, a partir da edição da Portaria Sead nº 234, de 4 de abril de 2017, a DAP passou a consistir documento utilizado, na esfera federal, para: (i) a identificação e a caracterização da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR), como denominação para a célula de agricultores de uma mesma família, com os seus eventuais agregados, e as suas formas associativas; e (ii) o acesso aos aludidos benefícios estipulados nos programas e políticas públicas inerentes à agricultura familiar.

O objetivo específico da auditoria em comento consistiu em

> […] verificar a conformidade da DAP, segundo critérios definidos na Lei 11.326/2006 e Portarias da Sead, por meio de cruzamento de dados, da análise dos controles internos na emissão das declarações e do acompanhamento do controle social, bem como mensurar o montante de recursos públicos destinados à agricultura familiar aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades, abrangendo as DAPs emitidas de janeiro/2007 a julho/2017, além do acesso a 11 (onze) programas federais vinculados à agricultura familiar no período de 2010 a 2017.[253]

Em síntese, a metodologia empregada na auditoria abrangeu a revisão da legislação aplicável à matéria, bem como a aplicação dos procedimentos de auditoria nos Estados do Rio Grande do Sul, da Bahia e de Pernambuco e do Distrito Federal, com a realização de entrevistas com os principais atores empregados na emissão e no controle sobre as DAP e

[253] De acordo com o Relatório de Fiscalização nº 151/2017, "Identificou-se por meio de cruzamento de dados indícios de irregularidades em 1.335.852 DAPs emitidas entre 2007 e 2017, equivalente 11,15% do total de emissões, que acessaram aproximadamente 14 bilhões de reais em onze programas e políticas públicas federais da agricultura familiar analisados, entre 2010 e 2017. Como conclusões da auditoria pode-se destacar que a legislação que regulamenta a identificação e qualificação dos agricultores familiares é de difícil interpretação e aplicação, os agentes emissores apresentam dificuldades na interpretação e aplicação dos normativos e não recebem treinamento e capacitação para essa tarefa, o sistema de emissão da DAP (DAPWeb) apresenta deficiências que impactam nos controles e no serviço dos agentes emissores, bem como os controles internos da emissão, que deveriam auxiliar na verificação de informações declaradas pelos agricultores familiares. Destaca-se ainda que o controle social da DAP, sob responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), apresenta resultados insuficientes e não é executado pela maior parte dos municípios brasileiros. Ademais, o procedimento de comunicação e DAPs canceladas ao Ministério Público e aos órgãos gestores apresenta falhas, o que prejudica o ressarcimento de eventuais danos ao erário, além de permitir a continuidade de acessos indevidos a tais programas e políticas" (BRASIL. TCU. **Relatório de Fiscalização nº 151/2017**. Relator: André de Carvalho. Brasília, 2017).

agentes executores de políticas utilizadoras da referida declaração como instrumento de identificação dos agricultores familiares.

Foi realizado, ainda, o cruzamento dos dados inseridos nas DAPs com as várias bases de dados públicos para a verificação da veracidade das informações ali dispostas e a sua conformidade com os requisitos legais.

Assim, a equipe de auditoria identificou os seguintes achados: (i) existência de DAP com indícios de irregularidade, no período de 2007 a 2017, por permitirem o acesso a políticas públicas e a programas direcionados à agricultura familiar; (ii) baixa adoção pelos municípios dos mecanismos de controle aplicáveis à DAP, no período de 2014 a 2017, a partir da Portaria SAF 26/2014 e da Portaria SAF 1/2017; e (iii) não comunicação do cancelamento de irregularidades em DAPs causadoras de danos ao erário, pela SAF/Sead, ao Ministério Público e aos gestores das correspondentes políticas públicas federais destinadas à agricultura familiar.

A partir do julgamento do Acórdão nº 1197/2018 – TCU – Plenário foram estabelecidas algumas diretrizes para que se atinja eficiência no benefício. Dentre elas destacamos: determinar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que: (i) suspenda em 60 dias as DAPs ativas que estão em desacordo com os critérios de emissão; (ii) averigue os indícios de irregularidades identificados e providencie a reativação das DAPs regulares ou o cancelamento das irregulares; (iii) estabeleça procedimentos de validação das informações apresentadas, a exemplo do cruzamento de dados com bases de dados de sistemas governamentais; (iv) em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, fomente os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável; (v) Considere como dano ao erário, para fins de notificação ao Ministério Público, o acesso a quaisquer políticas públicas federais por meio de DAP cancelada por irregularidade; (vi) adote no âmbito do Sistema DAPWeb procedimentos para melhoria, tais como: registro detalhado dos membros e propriedades que compõem a UFPR, assim como registro de tentativas de emissão de DAP; (vii) implemente ferramenta de validão de campos de entrada; (viii) implemente treinamento e capacitação para os emissores com vistas a reduzir erros e sanar dúvidas no processo de emissão da DAP; (ix) gerencie base de dados com registro de acessos de DAPs às políticas públicas federais da agricultura familiar; (x) Comunique aos órgãos e entidades gestores de políticas públicas destinadas à agricultura familiar informações sobre DAPs canceladas.

Determinou-se, ainda, à Subsecretaria de Agricultura Familiar que regule, em 120 dias, parâmetros de aferição dos critérios de identificação e qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) e critérios de suspeição e qualificação mínima do agente emissor.

O benefício esperado é a maior segurança nas informações declaradas na DAP, de modo a evitar a aplicação de recursos públicos a agricultores que não se enquadram como familiares. Além disso, espera-se a recuperação de recursos públicos aplicados em beneficiários irregulares entre os anos de 2010 e 2017.

Portanto, no caso do PRONAF verifica-se a influência da determinação do TCU em relação a ponto relevante no controle do benefício e consequente alcance do objetivo desenhado para a política. As determinações envolvendo a DAP visam buscar um controle nas destinações orçamentárias do programa a quem, de fato, é direcionada o benefício.

3.3.3 Setor Produtivo

3.3.3.1 Programa de Sustentação de Investimento (PSI)

O Programa de Sustentação de Investimentos (PSI)[254] é subvenção econômica na modalidade de equalização de taxas de juros, concedida pela União.

A subvenção poderá ser concedida ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em operações de financiamento destinadas à aquisição, produção e arrendamento mercantil de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados e o capital de giro associado, à produção de bens de consumo para exportação, ao setor de energia elétrica, a estruturas para exportação de granéis líquidos, a projetos de engenharia, à inovação tecnológica, a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia, a projetos e equipamentos de reciclagem e tratamento ambientalmente adequados de resíduos, e a investimentos no setor de armazenagem nacional de grãos e açúcar e a projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo Federal.

Poderá, ainda, ser concedida à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), em operações de financiamento destinadas exclusivamente à inovação tecnológica. Incluem-se,

[254] Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; Lei nº 12.409, de 21 de julho de 2011; Resolução CMN nº 4.041, de 15 de dezembro de 2011; Resolução CMN nº 4.070, de 26 de abril de 2012; Resolução CMN nº 4.170, de 20 de dezembro de 2012; Resolução CMN nº 4.391, de 19 de dezembro de 2014; Resolução CMN nº 4.409, de 28 de maio de 2015; Resolução CMN nº 4.507, de 28.07.2016; Portaria MF nº 193, de 14 de abril de 2014; Portaria MF nº 519, de 23 de dezembro de 2014; Portaria MF nº 414, de 25 de junho de 2015; Portaria MF nº 950, de 24 de dezembro de 2015.

nas atividades subvencionadas àquelas destinadas a capital de giro e investimento de sociedades empresariais, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas caracterizadas como produtores rurais, localizados em municípios de Estados da Federação atingidos por desastres naturais e abrangidos por decreto estadual de situação de emergência ou estado de calamidade pública, relacionados em ato do Poder Executivo Federal.

A equalização de juros diz respeito à diferença entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES ou da FINEP.

Importante notar que o prazo para contratação de novas operações ao amparo do PSI terminou em 31 de dezembro de 2015.

O critério de setorização baseia-se no Desembolso por setor econômico. Já a regionalização leva em conta, nas operações com agentes financeiros, a localização da sede do beneficiário e, nas operações diretas, entre beneficiário e BNDES, o local de aplicação dos recursos.

O PSI, portanto, é exemplo clássico de benefício creditício envolvendo a relação entre Tesouro Nacional e o BNDES. De acordo com Mansueto Almeida, em 2011 o custo dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES foi de R$ 22,8 bilhões (R$ 19,2 bilhões para o diferencial de juros e de R$ 3,6 bilhões para o custo orçamentário do PSI), sendo que em 2008 este custo não existia. De acordo com o pesquisador, foi a partir da crise de 2008 que o Tesouro Nacional teria começado a fazer empréstimos para o BNDES de forma significativa.[255]

Nessa lógica, a taxa de juros que o Tesouro Nacional paga para se endividar (SELIC ou NTN-F) é bem maior do que a taxa de juros que cobra pelos empréstimos ao BNDES, portanto essas operações tem um custo fiscal que aparece no crescimento da dívida bruta e, ao longo do tempo, no crescimento da dívida líquida do setor público. Esse é o custo financeiro, nos termos do que explica Mansueto.

No caso do PSI, além do custo financeiro haveria o custo orçamentário. Esse segundo custo estaria representado pelo tabelamento de taxas de juros finais aos mutuários no âmbito do PSI. Ou seja, o Tesouro Nacional tabela a taxa de juros para o mutuário e cobre os custos do *spread* para os bancos privados. Para Mansueto, esse segundo custo representa uma despesa primária que reduz o superávit primário e denomina-se custo orçamentário.

Fato é que a sistemática é alvo de enormes críticas, e a longo prazo, o aumento da dívida pública poderia afetar o investimento e, consequentemente a perspectiva de

[255] Informação recuperada do Blog do Mansueto, que encontra-se atualmente desativado.

crescimento do país. Isto porque o Tesouro não está emprestando recurso de que dispõe, mas, aumentando a dívida pública bruta, ao emitir títulos da dívida pública para realizar operações como a do PSI.

Conforme denota o Relatório do já mencionado Acórdão TCU nº 1.718/2005 – Plenário, nos Estado Unidos, antes da implementação do *Credit Reform Act* (CRA) (1990), as garantias prestadas pelo governo eram consideradas gratuitas sendo contabilizadas no orçamento como "*default*". A partir do CRA, o custo em termos de subsídios para a garantia de um empréstimo passou a ser considerado como sendo o valor presente do fluxo de caixa de pagamentos estimados pelo governo, menos os pagamentos estimados para o governo. Essa metodologia revelou, nos EUA, a existência de significativos subsídios implícitos, redirecionando recursos entre programas.

Assim, a maior preocupação com benefícios creditícios como o PSI está relacionada à sua transparência, já que sua avaliação periódica passou a ser realizada recentemente e de forma deficitária, tendo em vista a dificuldade na obtenção de clareza nas informações.

Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 494/2019 TCU – Plenário, encontrou fragilidades na atuação do BNDES em projetos fomentados pelo banco. Segundo o relator, ministro Vital do Rêgo, a auditoria constatou, dentre outros problemas, ausência de metas e indicadores associados ao PSI, o que não permitiu a aferição do real impacto dos vultosos investimentos realizados para a recuperação econômica, bem como não possibilitou eventual correção de rumos a permitir incentivo efetivo ao fortalecimento da economia nacional.

De acordo com o TCU, no período de 2009 a 2017, os custos imputados ao Tesouro Nacional em decorrência dos financiamentos concedidos no âmbito do BNDES PSI somaram R$ 269 bilhões, sendo R$ 183 bilhões decorrentes de juros subsidiados e R$ 86 bilhões referentes à elevação do *spread* – diferença entre as taxas de captação e empréstimo, nas taxas de juros dos títulos públicos em geral.

Nos termos do estudo feito pelo TCU, os desembolsos do BNDES atingiram os maiores valores nos anos de 2009 e 2010, com 4,1% e 4,3% do PIB, respectivamente, em razão da atuação anticíclica do banco no cenário da crise financeira internacional de 2008. A partir de 2015, o percentual de desembolso retornou ao patamar médio observado antes dessa crise, no valor de 2,3%, caindo ainda mais nos anos de 2016 e 2017, para, respectivamente, 1,4% e 1,3% do PIB.

Além dos subsídios implícitos e explícitos analisados pela Auditoria Operacional realizada no Sistema BNDES, o TCU apurou a existência de custo adicional ao Tesouro

referente à rolagem da dívida decorrente das emissões diretas de títulos públicos ao BNDES, no valor de R$ 424 bilhões, realizadas no período de 2008 a 2014, que teriam provocado aumento de *spread* nas taxas de juros dos títulos públicos em geral, no montante aproximado de R$ 86 bilhões (Acórdão 574/2017 – TCU – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Nesse cenário, a decisão do governo federal de reverter o quadro de queda acentuada do investimento em razão da crise financeira de 2008, por meio de autorizações ao BNDES para emitir títulos da dívida pública (no período de 2008 a 2014), remunerados a juros subsidiados, favorecendo empresas privadas dispostas a investir em bens de capital, máquinas e equipamentos, com destaque para a aquisição de ônibus e caminhões (que absorveu R$ 132,5 bilhões dos recursos destinados ao PSI), representou um esforço enorme de toda a sociedade, no que se refere aos desembolsos custeados com recursos do Tesouro.

Estes alcançaram o valor aproximado de R$ 269 bilhões, no período de 2008 a 2017, considerando as referidas despesas com subsídios implícitos e explícitos (R$ 183 bilhões), como também o custo adicional de carregamento da dívida pública provocado pelo aumento de *spread* nas taxas de juros dos títulos públicos em geral (R$ 86 bilhões). Insta ressaltar que não foram contabilizados os gastos estimados com subsídios implícitos e explícitos que ainda serão pagos pelo Tesouro decorrentes das operações que continuam em aberto na carteira do BNDES previstas para até 2060.

Ou seja, o BNDES fornece apoio financeiro de médio e longo prazos, seja por meio de financiamento, por vezes com juros subsidiados a gerar despesas para o Tesouro Nacional, contratados por intermédio de produtos pré-estabelecidos, ou de participação acionária, tendo por beneficiários aqueles que se enquadram nos termos definidos nas linhas de financiamento e nos programas.

A partir do relatório apresentado, foram localizados os seguintes achados: (i) ausência de indicadores e metas relacionados às finalidades do BNDES; (ii) inexistência de ações específicas voltadas ao atingimento das metas do PPA e da LDO, bem como ao acompanhamento e avaliação das ações realizadas e dos resultados alcançados; (iii) execução de ações decorrentes de programas instituídos pelo Governo Federal, sem o estabelecimento dos objetivos a serem perseguidos e dos respectivos indicadores. A identificação desses achados, por si só, já é bastante relevante, mas a possibilidade de exposição dos mesmos à Administração Pública interna, responsável pelo balizamento da política para que esta regule as incongruências, é o grande ganho das análises realizadas pelo TCU.

Assim, apesar do gasto, não ficou evidente para o TCU qual o retorno obtido com a ação do Banco e se as ações realizadas foram capazes de garantir que a entidade tenha cumprido satisfatoriamente seu papel.

Não obstante a importância da atuação do BNDES para a retomada do investimento, como forma de superar a crise de 2008, de acordo com o TCU, o elevado dispêndio de recursos públicos observado, em um ambiente de severa restrição orçamentária, associado ao aparente fraco resultado da política de fomento estatal, suscitou dúvidas sobre o retorno social dos projetos apoiados.

Assim, recomendou-se aos órgãos estatais formuladores de políticas e programas públicos que passem a fixar objetivos, indicadores e metas, ainda que o apoio financeiro a esses programas seja concedido com a interveniência de outros agentes financeiros além do BNDES. Nas hipóteses de programas impostos ao BNDES, sem que haja a definição de objetivos, indicadores ou metas, é necessário que se desenvolva processo de avaliação *ex ante*, de forma a identificar os resultados alcançáveis, considerando as dimensões econômico-sociais pretendidas.

Diante desse quadro, o TCU fez algumas recomendações: (i) determinou que o BNDES divulgue os principais resultados evidenciados nos Relatórios de Autoavaliação dos maiores projetos apoiados; (ii) recomendou ao BNDES que avalie a melhor forma de destacar em seu sistema de planejamento as diretrizes e as ações vinculadas a programas do PPA, bem como de monitorar e avaliar o alcance dos resultados relacionados; estabeleça um processo de avaliação *ex ante e ex post* aplicável a ações e programas externos que contemplem objetivos, indicadores de desempenho e metas e que exijam a realização de operações de apoio financeiro pelo BNDES, de forma a identificar os resultados alcançáveis, em termos de eficácia e efetividade, entre as principais dimensões econômico-sociais perseguidas pela instituição, bem como os respectivos indicadores e metas; (iii) que aprimore os indicadores de eficácia e de efetividade utilizados nos Quadros de Resultado das operações diretas e indiretas não automáticas, dentre outras determinações essenciais à tentativa de controle do benefício.

O BNDES terá o prazo de 120 dias para apresentar um plano de ações para atendimento das recomendações ao TCU.

Assim, a partir da análise recente do estudo do PSI pelo TCU, a Administração Pública foi provocada para que adeque o benefício em questão aos objetivos previstos quando da sua criação. Houve provocação ao próprio BNDES para que seja garantida maior transparência na questão orçamentária relacionada ao benefício. Espera-se um resultado positivo desta interação em busca da economicidade do subsídio.

CONCLUSÃO

Após a análise realizada por esta dissertação, é possível que se identifiquem alguns pontos relevantes para nossa conclusão.

A compreensão do Direito Econômico na análise da política econômica adotada pelo Estado, bem como dos objetivos traçados pela Constituição Econômica de 1988 servem de ponto de partida para a compreensão dos benefícios creditícios e financeiros. A importância de localizar os instrumentos de atuação do Estado na economia, objeto de análise deste estudo, dentro da doutrina específica do Direito Econômico é essencial ao nosso estudo. Com esta análise conseguimos entender, sem qualquer dúvida, a importância dos referidos instrumentos para realização do próprio texto constitucional. Os benefícios existem, são legítimos e impõem sua concretização por determinação constitucional.

Assim, restou claro que o Estado não deve se limitar a atuação mínima, mas dimensionar seus recursos e política econômica de maneira a satisfazer o mais amplamente possível as necessidades sociais. Os instrumento possíveis de política econômica tendem a garantir a manutenção da própria atividade econômica, bem como seu crescimento.

A identificação dos vieses orçamentários dos benefícios creditícios e financeiros e a identificação de elementos relevantes para a sua compreensão como as principais leis orçamentárias, a noção de planejamento, o conceito de despesa pública e dívida pública foram essenciais à compreensão de toda a técnica que circunda o tema. A definição do que é benefício creditício e financeiro em si passa pela compreensão das leis orçamentárias e dos elementos componentes e não componentes de um orçamento. A noção e localização dos benefícios dentro do que se entende por despesa orçamentária e extra orçamentária pretendeu trazer luz à discussão.

A compreensão de que planejamento não pode ser reduzido à noção de orçamento, pois perde sua principal característica, qual seja, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado é chave na compreensão dos benefícios aqui expostos. O plano plurianual é uma previsão de gastos, essencial à gestão estatal, mas que pode ocorrer ou não, sem que qualquer órgão controle estritamente sua execução e ou garanta sua efetividade. A redução do referido plano ao orçamento pode levar à coordenação de forma mais controlada os gastos públicos, mas não se trata de verdadeiro planejamento, voltado à transformação das estruturas socioeconômicas do país. Por isso, não podemos perder de vista, bem como ressaltamos, que a necessidade de

planejamento no Brasil, em momento algum, foi suprida pela tentativa de plano plurianual com viés finalístico relato neste trabalho.

Ter controle sobre os gastos públicos é relevante, conforme demonstrado, mas em nada se confunde com a necessidade de planejamento para desenvolvimento do país. A mera execução orçamentária e controle a partir do que dispõem as peças orçamentárias podem perder o foco da necessidade de direcionamento da política que se pretende atingir ao desenhar determinado benefício, seja em cumprimento ao planejamento geral ou para o setor, sempre em consonância com o disposto pela Constituição Federal.

Por fim, o desenvolvimento do conceito de economicidade, sob o aspecto de foco no estudo do controle interno e externo de alguns benefícios eleitos para análise, demonstraram o objetivo pretendido por esta dissertação. O vocábulo *economicidade* tem feição pluridisciplinar e optamos por destacar sua vinculação ao domínio da ciência econômica e das ciências que estudam gestão relacionada a desempenho qualitativo. Nesse sentido, trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de um determinada alocação de recursos financeiros, econômicos ou patrimoniais em cenário econômico específico.

Entender de que forma o TCU impulsiona a atuação da Administração Pública direta a realizar mudanças e adaptações necessárias ao benefício foi o grande objetivo desta dissertação. Não nos parece, por tudo que analisamos, que o controle de resultados de um determinado benefício seja algo simples ou até viável em sua plenitude, mas, a partir da provocação da Administração Pública para análise do instrumento, é possível que se retome um objetivo traçado e posteriormente desvirtuado ou entenda-se que outros resultados úteis são possíveis com a adoção da política. A resposta, a nosso ver, é a necessidade de planejamento de fato da política econômica que será adotada pelo Estado.

Interessante notar que do modo como desenvolvemos o raciocínio neste trabalho, o casamento de ideias se completa com a percepção do controle feito em alguns casos pelo TCU. O Tribunal de Contas, ao retomar (ou tentar retomar) o objetivo inicialmente traçado na criação do benefício, é capaz de avaliá-lo e sugerir medidas à Administração Direta para que retome o curso pretendido. Tudo passa pela necessidade de planejamento da política, como peça chave.

Ao iniciarmos as pesquisas para elaboração desta dissertação de mestrado, a pretensão de localizar os benefícios creditícios e financeiros em uma situação que os identificasse como medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos constitucionais e ao mesmo tempo os localizasse em um contexto técnico orçamentário parecia uma ambição doutrinária longínqua. Some-se a isso a dificuldade de análise da economicidade pretendida pelo trabalho no cenário

então vigente da Administração Pública e do Tribunal de Contas da União. Hoje, em que pesem as inúmeras fragilidades na estrutura de governança e gestão dessas medidas, a importância do controle foi reconhecida e encontra-se em crescente expansão.

O que observamos aqui é justamente que o TCU possui um papel relevante na medida em que visa provocar a Administração Pública sobre os pontos deficientes e questionáveis dos benefícios. Contudo, o papel principal é, a nosso ver, da Administração Pública direita criadora e gestora do benefício. Isto porque, incialmente, foi ela quem verificou a necessidade de implementação de tal política e, portanto, deve ser ela, hoje com auxílio externo do TCU, a promover as correções devidas.

Como ressaltamos, a análise do TCU deve fazer parte de um estágio intermediário até que se alcance a excelência nas avaliações (e na identificação da necessidade delas) por parte da própria Administração Pública interna. A educação e necessidade de avaliação provocadas pelo TCU, atualmente, são importantes, mas devem ser absorvidas pela Administração, a fim de que esta desenvolva sua própria forma de avaliar o benefício em consonância com o planejamento visto de uma forma global e para o setor, sendo o Tribunal de Contas chamado à análise apenas em situações excepcionais e dentro, exclusivamente, de sua competência constitucionalmente traçada. A Administração é, em verdade, a maior interessada e responsável pela condução adequada da política adotada e do benefício utilizado como instrumento de atuação no setor.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1952.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento do Estado contemporâneo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 577-599.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem Estruturada da Renúncia de Receita Pública Federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 84, p. 19-62, p. 2000.

ANDRADE, José Maria Arruda de. A Política Econômica e a Governança dos Gastos Tributários Indiretos. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 30 ago. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Ano Mostrou Seriamente a Necessidade de Discutir a Política Fiscal do País. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 24 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-24/retrospectiva-2017-ano-mostrou- necessidade-discutir-politica-fiscal>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 21 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. Benefício financeiro da tarifa social de energia de consumidores de baixa renda. **Consultor Jurídico,** São Paulo: Conjur, 09 out. 2019.

_____. Benefícios Creditícios e Financeiros: esses ilustres desconhecidos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 ago. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-14/estado-economia-beneficios-financeiros-crediticios-ilustres-desconhecidos>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ANEEL. **Boletim Mensal sobre Subsídios da União** – Conta de Desenvolvimento Energético Subsídios Públicos ou Cruzados? Edição 7. Brasília, abr. 2019.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito econômico brasileiro**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição dirigente e a crise da teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne B.; MORAES FILHO, José Filomeno; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria da Constituição:** estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 75-150.

_____. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número especial em memória do Professor Washington Albino Peluso de Souza, p. 253-263, 2013.

_____. Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

_____. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

_____. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELLO, Claudineu de. (Org.). **Direitos humanos, democracia e república:** homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 503-519.

_____. Parecer sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória da Liberdade Econômica (Medida Provisória no 881, de 30 de abril de 2019). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico** – RFDFE, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 173-202, mar./ago. 2019.

_____. **Soberania e Constituição:** para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 45, p. 79-89, 2007.

_____; _____. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata do Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs). **Celso Furtado e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Manole, 2007. p. 431-445.

_____. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL – uma resenha. In: _____. (Org.). Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68.

_____. **Pensamento Econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. Ministério da Economia. **Demonstrativo de Benefícios Creditícios e Financeiros 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-

conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo-de-beneficios-financeiros-e-crediticios-2018>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Ministério da Economia. Receita Federal. Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT. Brasília, 25 nov. 2014, modificado em 4 set. 2018. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Ministério da Economia. SECAP. **Boletim Mensal de Subsídios da União**. Uma Análise dos Subsídios (Gastos) Tributários da União: evolução e comparação internacional. Brasília, jun. 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-analise-dos-subsidios-gastos-tributarios-da-uniao-evolucao-e-comparacao-internacional>. Acesso em: 02 jul. 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Orçamento de Subsídios da União**. Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2016.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel).** Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios. Brasília, 20 abr. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Ministério da Economia. **Secretaria de Política Econômica**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo2014.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Dívida Pública** – Conceitos Básicos. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 12 out. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. SEAE. **As alterações propostas no Fies. MP 785/2017**. Brasília, 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. **Processo SEI nº 18101.100462/2018-91**. Brasília, 19 jul. 2018.

_____. TCU. **Auditoria Operacional do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).** Brasília: TCU, 01 jan. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-fundo-de-financiamento-estudantil-fies.htm>. Acesso em: 25 dez. 2019.

_____. **TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. TCU. **Manual de Auditoria Financeira**. Brasília, 1º jan. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-financeira.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. TCU. **Manual de Auditoria Operacional.** Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 14 out. 2019.

_____. TCU. **Relatório de Fiscalização nº 151/2017**. Relator: André de Carvalho. Brasília, 2017.

_____. TCU. **Relatório do Acórdão nº 1.718/2005**. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão: 26 out. 2005. Órgão Julgador: Plenário. Brasília, 2005. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-22323/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. TCU. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República** – Exercício de 2014. Relator: Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. TCU. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República**. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/index.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. TCU. **Resolução nº 240, de 23 de dezembro de 2010**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília: 3 jan. 2011.

_____. TCU. **Tarifa Social e Desafios da Universalização dos Serviços de Energia Elétrica no Brasil**. Brasília: TCU, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tarifa-social-e-desafios-da-universalizacao-dos-servicos-de-energia-eletrica-no-brasil.htm>. Acesso em: 08 jul. 2018.

CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental:** da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica. Coimbra: Almedina, 2008 (Coleção Teses de Doutoramento).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Reimpressão. Coimbra: Coimbra, 1994.

CARDONA, Alejandro Ramirez. **Sistema de hacienda pública**. Bogotá: Temis, 1970.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo,** 25º Ed. Rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12. 587, de 3-1-2012 – São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. **Considerações sobre Direito Econômico.** 1971. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1971.

CHANG, Hoo-Joon. **Chutando a Escada:** A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

CHENOT, Bernard. **Organisation Économique de L' État.** Paris: Dalloz, 1951.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade UFMG,** Número Esp. em Memória ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza, p. 265-300, 2013.

COELHO, Luiz Fernando. Considerações sobre economia e planejamento no Direito Administrativo. In: ABUJAMRA JÚNIOR, João (Coord.). **Direito Administrativo Aplicado e Comparado.** t. I. São Paulo: Resenha Universitária, 1979. p. 141-165.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. O indispensável Direito Econômico. In: _____. **Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 453-472.

_____. Ordem econômica na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 23, n. 93, p. 263-276, jan./mar. 1990.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Público,** v. 8, n. 37, p. 201-220, jan./fev. 2011. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/ direitopublico/article/view/1845/1028>. Acesso em: 20 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARJAT, Gérard. **Droit Économique**. Paris: PUF, 1971.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho Financiero** . 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1964.

_____. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 10. ed., rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GELCER, Daniel Monteiro. **Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

_____. **Teoria Furtadiana de Desenvolvimento Econômico e a Ordem Econômica Constitucional Brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Elementos de direito econômico . São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HORVATH, Estevão. **O Orçamento no século XXI:** tendências e expectativas. Tese (Concurso de professor titular de Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

INGROSSO, Giovanni. **Corso di finanza pubblica**. Napoli: Dott Eugenio Jovene, 1969.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal. n. 1. Brasília, fev. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529484/RAF_ fev17_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 nov. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 42, p. 1-12, 1º trimestre 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/ conjuntura/190219_cc42_politica_fiscal.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. Roma: Editori Laterza, 2001.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, v. 9, n. 100, p. 7-30, abr. 2010.

_____. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 195-226.

MASSONETTO, Luís Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo:** a emergência de um novo padrão normativo. 2006. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1978.

MUSGRAVE, Richard. **Teoria das finanças públicas:** um estudo da economia governamental. v. 1. São Paulo: Atlas; Brasília: INL, 1973.

_____; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas:** teoria e prática**.** Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Edusp, 1980.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da Revolução, Elegia para uma Re(li)gião.** São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Deve o orçamento ser cumprido? **Jus Navegandi**, Teresina, v. 9, n. 672, 8 maio 2005.

_____; HOVART, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1980.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle Interno e Paradigma Gerencial**. Brasília: ENAP, 1997.

RODRIK, Dani. **Rescuing Economics from Neoliberalism**. Massachusetts: Boston Review, 2007. Disponível em: <https://bostonreview.net/class-inequality/dani-rodrik-rescuing-economics-neoliberalism>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAVY, Robert. **Droit Public Économique**. Paris: Dalloz, 1972.

SCAFF, Fernando Facury. A Constituição Econômica Brasileira em seus 15 anos. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 1, no 03, jul/set, 2003.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, Gerson Augusto da. **A política tributária como instrumento do desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: ESAF, 2009.

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

_____. Orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar;

NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Tratado de direito financeiro**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de SOUZA. MENDONÇA, José Vicente Santos de. "Fundamentalização e Fundamentalismo na Interpretação do Princípio Constitucional da Livre Iniciativa" in Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Coord.), **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007, p. 740.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr: 2005.

_____. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União** – o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SURREY, Stanley S. The Tax Expenditure Concept and the Budget Reform Act of 1974. **Boston College Law Review**, v. 17, n. 7, p. 679-737, 1976.

TOLEDO, Gastão Alves de. **O Direito Constitucional Econômico e sua Eficácia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista de Direito Econômico e Financeiro**, n. 5, 2014, p. 27.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do TCE-RJ**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 37-44, jul./1991.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário –** O orçamento na Constituição. v. 5, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. **Tratado de Direito constitucional, financeiro e tributário –** Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório**: uma ferramenta à disposição do Estado. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Fundamentos do direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

VILLEGAS, Hector. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7. ed., ampl. y actual. Buenos Aires: Depalma, 2001.

XAVIER, António Lobo. **O orçamento como lei** – contributo para a compreensão de algumas especificidades do direito orçamental português. **Boletim de Ciências Económicas**, v. 33, p. 193-235, 1990.

BIBLIOGRAFIA PESQUISADA

ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição brasileira e as considerações teleológicas na hermenêutica constitucional. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 323-340.

_____. Como Entender os Benefícios Fiscais, Financeiros e Creditícios. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 9 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-09/estado-economia-cono-entender-beneficios-tributarios-financeiros-crediticios>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. É Fundamental Repensar Política Econômica que se Vale de Tributos. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 17 abr. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-17/estado-economia-politica-economica-vale- tributos-repensada>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. **Economicização do Direito Concorrencial**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

_____. Legislador Tributário Precisa de Mais Clareza pra Criar Segurança Jurídica. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 15 maio 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-15/estado-economia-legislador-tributario- clareza-seguranca-juridica>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. Reforma tributária não pode ignorar diferenças entre as regiões. **Consultor Jurídico**, São Paulo: Conjur, 19 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-19/reforma-tributaria-nao-ignorar-diferencas- entre-regioes>. Acesso em: 01 out. 2019.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:** Heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Dívida Pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 95-118.

BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 975-1007.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, v. 102, p. 457-467, 2007.

_____. Estado, Soberania e Projeto Nacional de desenvolvimento: breves indagações sobre a constituição de 1988. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 1, p. 559-569, jan./jun. 2003.

_____. Os Princípios Estruturantes e o Papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso. **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada:** recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. v. 1. Brasília: Ipea, 2009. p. 255-291.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, p. 38-55, out./dez. 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Celso Furtado: o desenvolvimento como missão. SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs.). **Celso Furtado e o Século XX**. Barueri: Manole, 2007. p. 63-80.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf A. Orçamento Público. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 67-94.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: _____. **Para viver a democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1989. p. 83-123.

CONTI, José Mauricio (Coord.). Orçamentos públicos. **A Lei 4.320 comentada**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

_____. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.) **Direito Tributário.** Estudos em homenagem a Alcides Jorge Costa. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 1077-1094.

DIMOULIS, Dimitri. Positivismo, moralismo, e pragmatismo na interpretação do direito constitucional. **Revista dos Tribunais**, v. 88, n. 769, p. 11-27, nov. 1999.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 135-151.

FIORI, José Luís. **O Vôo da coruja:** para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 39-59.

FURTADO, Celso. **Brasil:** a construção interrompida. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Introdução ao desenvolvimento:** enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O Direito dos Gastos Públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HERMANN, Jennifer. **A macroeconomia da dívida pública:** notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente. Dilemas da dívida. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov. 2002 (Cadernos Adenauer III, n. 4).

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

HUNT, Emery Kay. **História do Pensamento Econômico:** Uma Perspectiva Crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991.

JARACH, Dino. **Finanzas Públicas y Derecho Tributario**. Buenos Aires: Cantagallo, 1993.

JÈZE, Gaston. **Cours de science des finances et de législation financière française**. Paris: Marcel Giard, 1922.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. Dívida Pública. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 84, p. 122-127, out./dez. 1987.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 4. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito económico**. 3. ed. rev. e atual. Coimbra, Coimbra Editora, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado e a economia na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 102, p. 5-20, abr./jun. 1989.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição:** Para o Conceito de Constituição Econômica. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1974.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NEVES, Antônio Castanheira. Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico. **Digesta**. v. 2. Coimbra: Coimbra, 1995.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

_____. A Interpretação Jurídica no Estado Democrático de Direito. In: GRAU, Eros; GUERRA FILHO, Willis S. (Orgs.). **Direito Constitucional:** estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 356-376.

_____. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, v. 12, p. 156-67, 1995.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

NUNES, António José Avelãs. **Noção e objecto da economia política**. Coimbra: Almedina, 1996.

_____. **Teoria económica e desenvolvimento económico:** a controvérsia monetarismo/estruturalismo na américa latina. Lisboa: Caminho, 1988.

_____. **Uma Introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Navegação Venturosa:** ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Celso Furtado: formação econômica do Brasil. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil**: um banquete nos trópicos. v. 1, 3. ed. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. Para retomar a construção interrompida (Prefácio). In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Org.). **Celso Furtado e o Século XX**. Barueri: Manole, 2007. p. xvii-xx.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Gastos públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Morais, 1967.

_____. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

PIÉDELIÈVRE, Alain et Marie-Claire. **Droit du crédit**. Paris: PUF, 1985.

POLLARI, Nicolò. Scienza delle Finanze. Roma: Laurus Robuffo, 1995.

PIRES, Adilson Rodrigues. Incentivos Fiscais e o Desenvolvimento Econômico. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). **Direito Tributário.** v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 1110-1124.

PRADO JR., Caio. **História e Desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **História Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano**. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos do pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

REGO, José Marcio (Org.). **Retórica na economia**. São Paulo: Edições 34, 1996.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento:** antecedentes, significados e consequências. 2003. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). **O Novo Direito e Desenvolvimento:** Presente, Passado e Futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como instrumento de transformação social e econômica. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 15-44, 2003.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas:** do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução: Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA. Sandoval Alves da. Direitos Sociais. **Leis orçamentárias como instrumento de implementação**. Curitiba: Juruá, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **A Constitucionalização do Direito:** fundamentos teóricos e aplicações práticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro. Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TROTABAS, Louis. **Finances Publiques**. 3. ed. Paris: Dalloz, 1969.

VASCONCELLOS, Roberto França (Org.). **Política Fiscal**. São Paulo: Saraiva; Direito GV, 2009 (Série GV-Law).

ANEXO – Demonstrativo de Benefícios Creditícios e Financeiros 2018[256]

DISCRIMINAÇÃO	Tipologia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Benefícios Financeiros	Explícito	**5.718.727**	**2.798.988**	**7.676.241**	**6.981.278**	**9.418.768**	**7.424.614**	**9.377.292**	**3.751.973**
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	Explícito								
Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	Explícito								
Minha Casa Minha Vida - MCMV	Explícito							1.571.858	1.571.804
PRONAF (Equalização)	Explícito	569.375	609.211	762.290	1.088.674	566.319	797.508	767.870	323.856
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	Explícito	532.841	8.169.180	130.097	1.028.756	3.514.014	2.934.909	693.585	6.497.732
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	Explícito	259.185	342.325	267.541	484.918	27.492	28.369	(72.318)	(339)
Subv. de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	Explícito	-	1.099.437	1.307.457	1.400.115	946.829	1.339.974	1.719.969	1.674.817
Custeio Agropecuário	Explícito	356.221	106.603	204.225	341.561	956.679	446.154	197.961	488.840
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	Explícito	-	6	2.315	31.122	60.962	157.545	178.507	198.278
PESA (Explícito)	Explícito	182.091	135.677	300.874	197.200	216.358	237.657	247.411	99.431
PROEX (Equalização)	Explícito	917.301	483.763	608.717	448.810	382.918	307.124	394.295	231.731
FUNCAFÉ (Equalização)	Explícito					2.606	23.680	52.951	82.715
AGF e Estoques Estratégicos	Explícito	756.393	216.961	855.283	249.973	(124.343)	(157.099)	2.411.392	1.115.619
Empréstimos do Governo Federal - EGF	Explícito	16.438	5.411	6.706	3.289	30.914	7.770	11.507	88.683
FDNE (Equalização)	Explícito								
Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro - PASS	Explícito	8.660	39.282	20.065	-	-	-	-	-
Garantia e Sustentação de Preços	Explícito	25.770	14.611	235.963	906.106	1.181.122	935.916	925.646	1.359.018
Revitaliza	Explícito							58.673	-
FDCO (Equalização)	Explícito								
Garantia e Sustentação de Preços da Agric. Familiar	Explícito								
Viver sem Limite - PCD	Explícito								

[256] BRASIL. Ministério da Economia. **Demonstrativo de Benefícios Creditícios e Financeiros 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo-de-beneficios-financeiros-e-crediticios-2018>. Acesso em: 16 nov. 2019.

DA (Equalização)	Explícito								
Subv. ao Preço do Óleo de Embarcações Pesqueiras	Explícito	2.800	7.401	6.250	19.435	25.500	20.479	21.785	19.787
Securitização Agrícola	Explícito	1.928.406	1.242.924	2.699.377	486.922	1.497.506	-	-	-
RECOOP (Equalização)	Explícito							948	-
Recuperação da Lavoura Cacaueira (Equalização)	Explícito	590	1.134	1.185	1.106	292	9.304	836	-
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	Explícito	-	52	4.213	8.447	6.831	3.089	1.097	-
Programa de MPO - Programa Crescer	Explícito								
Financ. em Projetos de Habitação Popular	Explícito	158.545	324.369	263.683	284.846	126.769	332.234	193.318	-
Subv. aos Produtores de Borracha Natural	Explícito	4.111	641	-	-	-	-	-	-
Benefícios Creditícios	Implícito	**11.616.697**	**12.727.262**	**25.024.193**	**16.457.031**	**8.258.363**	**16.378.028**	**13.672.831**	**15.166.723**
Empréstimos da União ao BNDES	Implícito						17.776	4.576.871	8.469.246
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	Implícito	3.938.423	6.971.591	11.937.912	9.305.165	5.195.308	3.813.958	(857.546)	(1.505.722)
Fundos Constitucionais de Financ. - FNE, FNO e FCO	Implícito	3.195.025	2.829.898	10.163.259	4.254.792	4.117.308	5.552.053	5.364.761	6.192.908
Fundo Financiamento Estudantil - FIES	Implícito	304.167	212.580	304.381	156.770	304.739	1.740.429	589.000	986.179
Fundo da Marinha Mercante - FMM	Implícito	345.784	432.721	458.763	553.958	471.613	1.314.572	3.671	(5.143)
PROER	Implícito	2.187.641	1.081.778	1.116.792	1.393.937	(2.518.252)	(1.506.802)	2.925.886	(347.763)
FDNE (Financiamento)	Implícito						74.440	4.866	117.955
FUNCAFÉ (Financiamento)	Implícito	270.166	191.672	254.374	189.397	173.301	357.568	460.411	329.891
PROEX (Financiamento)	Implícito	455.262	146.011	300.369	103.460	(148.779)	(190.668)	(348.430)	(336.769)
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	Implícito	73.218	131.794	138.251	156.932	156.182	242.198	135.907	319.692
PESA (Implícito)	Implícito								198.150
FNDCT	Implícito						314.792	220.633	169.184
PRONAF (Financiamento)	Implícito	409.029	513.040	51.801	144.593	334.175	269.671	136.759	(268.166)
FDCO (Financiamento)	Implícito								
FGPC	Implícito	49.759	8.423	31.261	15.298	28.339	6.887	(11.640)	6.884
Recuperação da Lavoura Cacaueira (Financiamento)	Implícito	4.144	2.499	1.623	10.048	1.293	1.292	769	826
RECOOP (Financiamento)	Implícito	74.621	58.008	73.199	19.404	20.759	27.591	13.629	10.112
FRD	Implícito	43.019	20.407	12.725	29.409	24.224	21.416	6.558	9.300
FDA (Financiamento)	Implícito						(31.624)	58.244	39.884

Fundo de Garantia à Exportação - FGE	Implícito						4.194.083	(3.028)	779.263
Securitização Agrícola (implícito)	Implícito								
Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND	Implícito	266.438	126.841	179.483	123.868	98.152	158.395	395.509	812
Benefícios Tributários	Implícito	**34.539.338**	**35.826.350**	**43.401.962**	**65.397.519**	**88.628.908**	**99.197.209**	**116.097.994**	**135.860.977**
SIMPLES Nacional	Implícito	8.822.498	12.622.452	13.389.577	15.055.925	17.510.104	18.996.013	30.448.690	36.314.876
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	Implícito	3.643.134	3.671.013	4.612.080	11.228.749	12.547.907	14.809.371	13.182.330	17.257.273
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	Implícito	6.035.811	2.451.940	2.953.521	3.949.482	10.936.400	11.013.151	11.252.044	12.315.497
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	Implícito	2.937.469	5.430.628	6.918.863	5.273.434	5.376.441	5.904.244	11.926.922	13.450.081
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	Implícito	1.777.634	1.860.580	1.627.710	4.466.134	6.570.261	7.328.216	9.788.859	9.879.543
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	Implícito	3.084.505	2.561.786	2.972.688	3.159.453	8.913.399	10.273.607	9.197.710	9.488.758
Desoneração da Folha de Salários	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Benefícios do Trabalhador	Implícito	158.813	1.079.107	2.042.110	4.579.562	4.330.416	4.535.179	4.950.751	5.711.209
Poupança e Letra imobiliária Garantida	Implícito	-	5.178	4.936	652.205	2.345.571	2.830.854	2.976.136	3.447.350
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	Implícito	847.893	964.560	1.398.146	3.958.468	2.875.891	3.091.655	3.455.615	3.613.704
Desenvolvimento Regional	Implícito	2.303.383	1.531.325	2.187.266	4.189.466	4.286.723	4.366.265	4.105.345	5.845.638
Programa de Inclusão Digital	Implícito	-	-	-	625.726	1.005.244	1.369.000	1.262.070	1.293.844
Informática e Automação	Implícito	1.530.000	823.020	1.369.063	2.038.482	2.755.400	3.261.371	3.103.252	3.570.760
Setor Automotivo	Implícito	753.183	882.288	1.056.464	768.733	1.523.482	1.946.288	1.716.024	1.996.615
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	Implícito	-	228.112	368.683	767.402	1.545.573	2.731.830	2.122.134	2.498.566
REIDI	Implícito	-	-	-	-	-	57.639	606.553	1.218.041
Olimpíada	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Financiamentos Habitacionais	Implícito	136.945	130.657	159.491	137.680	264.383	869.581	494.328	809.277
Embarcações e Aeronaves	Implícito	217.834	214.039	228.775	633.231	984.309	976.289	871.103	766.083
MEI - Microempreendedor Individual	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Transporte Coletivo	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultura e Audiovisual	Implícito	357.135	239.051	403.266	917.887	1.107.019	957.980	826.680	1.088.957
Álcool	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
PROUNI	Implícito	-	-	-	215.890	348.766	434.174	530.599	578.116

Termoeletricidade	Implícito	-	15.067	294.473	55.745	65.651	73.223	74.229	124.491
REPNBL-Redes	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Petroquímica	Implícito	159.106	237.880	615.177	341.388	358.083	422.764	274.803	350.281
Gás Natural Liquefeito	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	Implícito	-	-	-	158.573	227.317	260.831	292.683	343.070
Horário Eleitoral Gratuito	Implícito	174.110	238.585	283.549	494.637	150.710	420.395	201.129	604.264
Fundos Constitucionais	Implícito	-	53.154	55.185	105.282	109.954	197.883	221.370	263.664
Minha Casa, Minha Vida	Implícito	-	-	-	-	-	-	12.421	298.050
Fundos da Criança e do Adolescente	Implícito	-	71.920	51.625	192.059	252.837	224.162	200.300	259.033
Livros Técnicos e Científicos	Implícito	-	-	-	159.689	185.149	215.066	231.589	276.588
Aquisição de Automóveis - Taxistas e Portadores de Deficiência (IPI e IOF)	Implícito	-	100.477	43.327	113.886	138.460	175.869	91.424	190.256
Máquinas e Equipamentos - Cnpq	Implícito	199.491	245.395	126.002	235.716	280.451	492.479	502.208	494.918
Rede Arrecadadora	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
PADIS	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e Entidades Civis Sem Fins Lucrativos	Implícito	-	59.853	107.726	122.268	155.972	151.374	95.601	161.739
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos	Implícito	-	-	-	-	-	2.092	5.024	106.701
Dona de Casa	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Incentivo ao Desporto	Implícito	-	7.620	-	-	49.769	68.025	99.963	167.274
Seguro Rural	Implícito	-	-	-	-	-	52.679	66.486	63.749
REPORTO	Implícito	-	-	-	26.928	44.294	102.164	107.433	101.197
REPENEC	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Investimentos em Infra-Estrutura	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Motocicletas	Implícito	-	-	-	-	-	-	86.907	100.059
RENUCLEAR	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Fundos do Idoso	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
PRONON	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Água Mineral	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
RETID	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-

Biodiesel	Implícito	-	-	-	471	8.895	18.049	12.533	26.351
Papel - Jornais e Periódicos	Implícito	-	-	-	63.277	97.042	114.266	136.320	50.729
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	Implícito	-	-	-	-	-	-	34.337	82.241
RECINE	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Isenções a Imóveis Rurais (ITR)	Implícito	-	-	19.654	23.100	25.295	24.395	25.587	26.877
Promoção de produtos e serviços brasileiros	Implícito	-	-	-	3.749	4.112	5.858	3.624	16.623
Transporte Escolar	Implícito	-	-	-	-	-	15.878	27.046	54.563
Pronas/PCD	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Creches e Pré-Escolas	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria Cinematográfica e Radiodifusão	Implícito	-	-	-	6.949	15.996	23.351	22.638	15.367
PATVD	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Resíduos Sólidos	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Evento Esportivo, Cultural e Científico	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Aerogeradores	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
RETAERO	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
REIF	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Vale-Cultura	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Construção Civil	Implícito	-	-	-	558.099	1.221.069	342.869	455.192	538.696
PROUCA-REICOMP	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Crédito Presumido	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Lojas Francas	Implícito	151.077	-	-	-	-	-	-	-
Empresas montadoras	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Seguro de Vida e Congêneres (IOF)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos Químicos e Farmacêuticos	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT (IRPJ)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
RECOPA	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
PDTI/PDTA	Implícito	100.100	53.100	62.100	102.834	2.416	1.313	-	-
Deduções com Benefícios Previdenciários e Assistenciais e FAPI (IRPJ)	Implícito	-	43.171	47.195	-	-	-	-	-

Trem de Alta Velocidade	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
RECOM	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Copa do Mundo	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Empreendimentos Turísticos (IRPJ)	Implícito	-	4.392	3.311	-	-	-	-	-
Equipamentos Desportivos	Implícito	-	-	-	-	-	-	4	3
Telecomunicações em áreas rurais e regiões remotas	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Associações de Poupança e Empréstimos e Planos de Poupança e Investimentos - PAIT	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Bagagem (II e IPI vinculado à importação)	Implícito	799.908	-	-	-	-	-	-	-
Material Promocional (II e IPI vinculado à importação)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais	Implícito	349.309	-	-	14.958	8.148	39.515	-	-
TOTAL		**51.874.762**	**61.352.599**	**76.102.396**	**88.835.828**	**106.306.039**	**122.999.852**	**139.148.117**	**164.779.673**

DISCRIMINAÇÃO	Tipologia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benefícios Financeiros	Explícito	**19.748.944**	**19.997.321**	**20.556.871**	**23.937.520**	**77.765.599**	**36.710.069**	**24.651.895**	**28.229.599**
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	Explícito	428.976	751.661	121.859	110.745	30.283.656	10.215.700	7.908.381	5.009.503
Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	Explícito								4.816.361
Minha Casa Minha Vida - MCMV	Explícito	7.711.737	11.251.950	14.187.186	17.430.722	20.709.076	7.965.285	3.617.942	4.569.488
PRONAF (Equalização)	Explícito	2.199.812	2.365.232	1.714.954	456.555	10.126.167	5.369.474	4.089.266	2.886.509
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	Explícito	5.526.649	670.416	13.390	-	3.682.005	3.565.350	588.340	1.600.876
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	Explícito	23.595	65.536	332.126	70.805	2.499.396	2.968.999	2.175.549	1.578.154
Subv. de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	Explícito	1.265.622	1.597.181	1.999.041	2.277.529	2.141.884	2.267.894	2.358.347	2.424.531
Custeio Agropecuário	Explícito	917.361	1.316.617	126.149	640.549	5.177.368	1.820.040	2.039.097	1.141.754
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	Explícito	253.452	318.168	411.275	410.581	559.778	782.536	519.899	377.887
PESA (Explícito)	Explícito	442.884	161.597	300.359	325.098	300.851	622.746	195.660	909.622
PROEX (Equalização)	Explícito	404.948	588.358	516.177	819.907	737.160	619.297	580.624	831.772
FUNCAFÉ (Equalização)	Explícito	65.606	74.520	68.231	103.941	101.234	110.118	112.707	107.377
AGF e Estoques Estratégicos	Explícito	(440.928)	(66.265)	37.231	453.917	157.040	108.471	108.685	471.907
Empréstimos do Governo Federal - EGF	Explícito	76.716	173.702	85.620	7.620	300.954	81.196	74.049	53.560
FDNE (Equalização)	Explícito					16.273	60.777	41.569	39.425
Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro - PASS	Explícito	-	716	-	-	48.915	56.573	46.040	28.023
Garantia e Sustentação de Preços	Explícito	829.374	441.283	152.341	449.946	514.967	49.967	162.591	424.501
Revitaliza	Explícito	25.695	57.311	6.865	2.844	2.363	25.965	16.302	9.193
FDCO (Equalização)	Explícito					238	6.199	2.946	3.140
Garantia e Sustentação de Preços da Agric. Familiar	Explícito	-	-	-	2.689	4.897	5.795	4.870	9.555
Viver sem Limite - PCD	Explícito	-	13	484	834	4.986	5.656	6.301	6.634
FDA (Equalização)	Explícito					-	1.428	2.730	2.044
Subv. ao Preço do Óleo de Embarcações Pesqueiras	Explícito	17.303	1.692	6.144	5.934	4.093	600	-	2.260
Securitização Agrícola	Explícito	-	-	-	-	-	-	-	890.409
RECOOP (Equalização)	Explícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Recuperação da Lavoura Cacaueira (Equalização)	Explícito	142	428	-	-	-	-	-	29.638

Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	Explícito	-	-	-	-	-	-	-	
Programa de MPO - Programa Crescer	Explícito	-	227.206	477.439	367.304	392.298	-	-	5.479
Financ. em Projetos de Habitação Popular	Explícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Subv. aos Produtores de Borracha Natural	Explícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Benefícios Creditícios	Implícito	**32.150.783**	**35.891.021**	**56.473.075**	**37.362.928**	**51.018.549**	**78.597.370**	**59.516.770**	**(6.870.963)**
Empréstimos da União ao BNDES	Implícito	10.538.243	12.343.318	10.629.385	21.272.338	18.969.019	29.146.451	15.661.666	5.029.011
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	Implícito	9.377.615	10.597.112	12.512.172	4.718.769	5.427.771	15.871.207	15.053.384	(26.691.041)
Fundos Constitucionais de Financ. - FNE, FNO e FCO	Implícito	7.666.348	7.933.379	8.240.990	9.927.086	12.583.484	15.000.506	13.396.641	10.874.828
Fundo Financiamento Estudantil - FIES	Implícito	16.091	520.062	590.693	1.839.602	6.655.221	11.434.186	7.583.296	4.773.198
Fundo da Marinha Mercante - FMM	Implícito	1.816.395	(239.863)	3.592.221	2.035.608	2.257.542	2.853.479	(2.850.893)	(1.950.413)
PROER	Implícito	(295.945)	2.227.524	17.373.362	599.072	790.175	1.154.094	1.049.053	88.768
FDNE (Financiamento)	Implícito	525.692	321.052	1.648.704	628.682	588.698	671.005	470.772	199.001
FUNCAFÉ (Financiamento)	Implícito	302.300	266.118	137.683	96.449	460.580	577.582	389.971	(257.201)
PROEX (Financiamento)	Implícito	306.086	275.647	136.096	207.242	121.499	575.035	244.418	166.438
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	Implícito	317.303	297.368	266.760	19.555	691.803	454.384	324.947	266.758
PESA (Implícito)	Implícito	209.742	231.835	239.233	254.332	379.082	417.727	419.000	-
FNDCT	Implícito	326.959	364.308	997.667	(4.132.347)	1.588.234	377.895	4.932.802	21.388
PRONAF (Financiamento)	Implícito	112.728	310.320	208.668	247.190	326.302	408.419	302.987	312.005
FDCO (Financiamento)	Implícito				15.161	17.058	46.947	80.894	28.149
FGPC	Implícito	(14.013)	(13.045)	(26.141)	22.444	(73.150)	13.284	2.304	(31.479)
Recuperação da Lavoura Cacaueira (Financiamento)	Implícito	3.690	2.797	3.433	5.782	9.416	10.892	9.190	7.022
RECOOP (Financiamento)	Implícito	24.080	17.191	-	8.631	9.044	7.565	4.184	8
FRD	Implícito	8.714	10.334	2.715	34.415	(10.479)	212	8.043	(5.868)
FDA (Financiamento)	Implícito	90.227	70.964	344.818	(162.242)	373.573	(200.585)	641.419	(229.159)
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	Implícito	818.528	354.601	(425.383)	(274.842)	(146.323)	(222.915)	1.619.149	527.624
Securitização Agrícola (implícito)	Implícito							173.544	-
Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Benefícios Tributários	Implícito	**152.440.736**	**181.747.128**	**223.310.467**	**256.234.392**	**269.993.560**	**264.686.806**	**278.743.062**	**292.841.128**
SIMPLES Nacional	Implícito	40.898.617	53.534.421	62.056.609	67.697.671	69.205.527	69.780.094	71.801.591	74.818.057

Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	Implícito	18.964.145	20.897.120	23.608.765	24.242.405	23.231.869	21.050.606	21.803.294	25.086.260
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	Implícito	14.015.024	15.301.891	17.764.533	20.154.965	23.854.738	27.289.519	30.592.192	31.101.196
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	Implícito	14.609.994	17.173.479	18.343.092	20.716.366	19.505.110	23.538.691	26.247.477	27.253.835
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	Implícito	11.480.443	13.271.730	18.493.567	19.609.928	21.700.303	20.704.357	21.888.722	24.674.594
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	Implícito	10.644.594	12.012.167	12.905.431	14.224.558	15.353.389	17.067.709	19.132.517	19.657.553
Desoneração da Folha de Salários	Implícito	-	3.615.694	12.284.295	22.107.296	25.199.064	14.546.630	13.704.090	12.104.743
Benefícios do Trabalhador	Implícito	6.332.073	7.362.772	9.005.236	9.623.448	9.951.624	10.922.129	11.405.923	11.956.075
Poupança e Letra imobiliária Garantida	Implícito	4.328.072	4.351.163	5.029.334	6.448.254	7.500.894	7.785.761	6.924.919	5.146.433
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	Implícito	3.576.448	4.187.920	4.337.938	5.034.384	6.619.069	9.534.980	13.586.512	14.934.844
Desenvolvimento Regional	Implícito	6.205.480	5.596.649	5.746.445	6.067.023	5.899.084	7.097.651	7.420.374	7.760.626
Programa de Inclusão Digital	Implícito	1.945.023	2.993.670	5.829.877	5.922.998	5.007.198	-	-	-
Informática e Automação	Implícito	3.771.520	4.482.200	4.934.899	5.207.255	5.022.390	4.735.712	5.034.062	5.783.271
Setor Automotivo	Implícito	1.719.201	1.255.630	2.519.386	3.760.208	4.180.933	5.085.474	5.517.447	5.377.573
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	Implícito	2.260.715	2.659.538	2.817.848	3.011.289	3.391.988	2.803.971	2.930.364	3.072.707
REIDI	Implícito	1.359.418	2.106.847	2.217.592	2.369.830	2.492.213	1.223.355	1.420.721	1.489.248
Olimpíada	Implícito	-	-	66.560	96.202	227.679	1.208.203	20.554	-
Financiamentos Habitacionais	Implícito	1.918.700	1.443.878	1.540.048	1.989.792	1.901.472	1.493.284	1.477.736	1.804.582
Embarcações e Aeronaves	Implícito	942.734	1.061.327	1.531.317	1.737.778	2.100.242	2.157.729	2.077.655	2.404.125
MEI - Microempreendedor Individual	Implícito	199.808	500.536	786.448	990.866	1.404.148	1.676.101	2.060.914	2.562.106
Transporte Coletivo	Implícito	-	-	746.490	1.414.214	1.543.038	530.573	560.743	587.790
Cultura e Audiovisual	Implícito	1.215.350	1.143.468	1.219.765	1.366.852	1.491.224	1.304.198	1.361.484	1.424.159
Álcool	Implícito	-	-	747.000	1.370.000	1.466.000	1.304.269	-	-
PROUNI	Implícito	564.546	758.423	1.057.372	1.129.961	1.730.302	2.170.886	2.283.713	2.393.865
Termoeletricidade	Implícito	87.321	196.958	366.890	557.325	658.081	439.463	485.734	523.795
REPNBL-Redes	Implícito	-	-	-	29.078	174.091	298.944	-	-
Petroquímica	Implícito	423.237	545.236	1.166.908	1.284.371	855.579	584.135	394.292	510.551
Gás Natural Liquefeito	Implícito	52.523	333.955	679.160	902.459	592.569	148.676	158.025	302.818
Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	Implícito	378.360	469.533	525.080	574.165	594.032	558.358	586.913	603.019

Horário Eleitoral Gratuito	Implícito	207.223	436.272	254.582	852.117	305.498	657.848	335.757	720.933
Fundos Constitucionais	Implícito	472.785	417.220	352.258	460.060	526.780	485.309	739.632	1.111.973
Minha Casa, Minha Vida	Implícito	432.664	555.317	536.604	634.000	518.188	381.775	267.619	280.527
Fundos da Criança e do Adolescente	Implícito	288.142	256.418	269.961	294.593	284.940	300.663	333.519	347.242
Livros Técnicos e Científicos	Implícito	353.063	350.311	288.441	302.180	668.579	909.993	1.059.446	1.110.547
Aquisição de Automóveis - Taxistas e Portadores de Deficiência (IPI e IOF)	Implícito	268.940	232.932	329.818	483.757	559.344	609.719	751.138	1.153.786
Máquinas e Equipamentos - Cnpq	Implícito	434.807	362.930	432.165	476.399	462.058	281.885	401.822	452.771
Rede Arrecadadora	Implícito	-	-	99.830	244.300	287.408	270.108	269.245	269.682
PADIS	Implícito	14.667	32.057	125.205	226.290	237.957	259.813	272.128	286.604
Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e Entidades Civis Sem Fins Lucrativos	Implícito	246.721	217.493	217.829	232.762	195.772	277.922	322.738	338.305
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos	Implícito	201.221	163.191	194.825	220.308	488.470	654.934	684.713	717.739
Dona de Casa	Implícito	5.503	125.073	203.415	224.718	217.378	216.135	205.443	211.081
Incentivo ao Desporto	Implícito	198.729	173.240	186.906	200.006	200.702	229.021	239.332	250.766
Seguro Rural	Implícito	76.043	91.531	143.602	181.511	194.317	218.904	242.364	262.018
REPORTO	Implícito	161.596	182.465	269.182	255.282	284.917	236.854	212.296	202.422
REPENEC	Implícito	159.928	421.122	263.441	385.483	360.041	13.486	-	-
Investimentos em Infra-Estrutura	Implícito	-	-	12.284	36.283	83.674	142.007	169.060	283.765
Motocicletas	Implícito	191.522	86.066	61.371	51.510	92.591	86.849	50.229	131.550
RENUCLEAR	Implícito	-	-	-	87.400	94.303	-	-	-
Fundos do Idoso	Implícito	5.206	22.828	69.071	74.421	150.227	179.138	184.365	193.142
PRONON	Implícito	-	3.423	67.971	70.039	122.283	69.699	71.310	74.642
Água Mineral	Implícito	-	13.110	57.870	64.100	70.340	282.095	399.783	419.066
RETID	Implícito	-	-	-	59.179	62.235	4.636	14.833	16.342
Biodiesel	Implícito	44.347	28.782	52.203	55.787	58.668	61.686	64.491	67.601
Papel - Jornais e Periódicos	Implícito	50.247	57.500	110.960	118.577	156.876	14.215	-	-
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	Implícito	102.634	12.523	35.528	37.967	39.927	424.838	181.184	189.923
RECINE	Implícito	-	-	14.839	40.711	72.597	11.631	6.300	7.736

Isenções a Imóveis Rurais (ITR)	Implícito	28.660	30.209	32.083	34.114	37.195	40.445	41.839	43.372
Promoção de produtos e serviços brasileiros	Implícito	13.841	17.547	23.938	23.309	40.103	31.241	31.646	35.634
Transporte Escolar	Implícito	21.259	104.039	42.318	23.382	5.571	180.749	202.055	211.800
Pronas/PCD	Implícito	-	2.477	10.148	11.243	93.402	34.150	34.835	36.451
Creches e Pré-Escolas	Implícito	-	-	-	6.016	19.351	7.660	7.227	7.576
Indústria Cinematográfica e Radiodifusão	Implícito	18.853	18.021	23.681	16.422	15.613	6.547	5.086	5.332
PATVD	Implícito	-	882	1.018	4.767	4.761	3.908	297	-
Resíduos Sólidos	Implícito	6	5	-	1.687	922	2.467	6.136	6.722
Evento Esportivo, Cultural e Científico	Implícito	-	11	115	277	349	76	-	110
Aerogeradores	Implícito	-	-	-	-	118.449	42.276	44.198	46.330
RETAERO	Implícito	-	-	8.436	-	-	1.373	2.041	2.297
REIF	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Vale-Cultura	Implícito	-	-	3.003	-	-	-	-	-
Construção Civil	Implícito	535.683	-	-	-	-	-	-	-
PROUCA-REICOMP	Implícito	13.100	17.075	77	64	41	-	-	-
Crédito Presumido	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Lojas Francas	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresas montadoras	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Seguro de Vida e Congêneres (IOF)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos Químicos e Farmacêuticos	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT (IRPJ)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
RECOPA	Implícito	-	55.487	162.999	7.961	-	-	-	-
PDTI/PDTA	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Deduções com Benefícios Previdenciários e Assistenciais e FAPI (IRPJ)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Trem de Alta Velocidade	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
RECOM	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Copa do Mundo	Implícito	-	3.354	24.600	94.467	7.882	-	-	-
Empreendimentos Turísticos (IRPJ)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Equipamentos Desportivos	Implícito	-	15	5	-	-	-	-	-

Telecomunicações em áreas rurais e regiões remotas	Implícito	-	-	-	-	-	13.296	10.984	11.514
Associações de Poupança e Empréstimos e Planos de Poupança e Investimentos - PAIT	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Bagagem (II e IPI vinculado à importação)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Material Promocional (II e IPI vinculado à importação)	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais	Implícito	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		**204.340.463**	**237.635.471**	**300.340.412**	**317.534.840**	**398.777.708**	**379.994.245**	**362.911.726**	**314.199.763**