

## SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

### ECONOMIC SUSTAINABILITY AND PUBLIC POLICIES

Fabrício Motta<sup>2</sup>  
Antônio Flávio de Oliveira<sup>3</sup>

artigos  
acadêmicos

#### RESUMO

Cada vez mais ingressa no universo jurídico o tema políticas públicas, que se torna cada dia mais familiar e afeto a esse ramo da ciência. Do mesmo modo, tem-se aproximado muito do Direito referências à sustentabilidade, como objetivo a ser buscado também em sua seara, em vista do reconhecimento por grande parte da doutrina de seu caráter principiológico e, por isso irradiado amplamente em cada um de seus campos. Por essa razão, as contratações públicas passaram a exigir muito mais acurados processos de concepção, no que tange ao seu planejamento, tanto em vista da escassez de recursos públicos para fazer frente ao grande número de necessidades demandantes de ação estatal, como pela necessidade de identificação com os anseios da população. Em consonância com estas exigências o conjunto normativo tem recebido caráter de maior rigor quanto a observância desses limites, tendo se tornado o planejamento elemento crucial da atuação estatal, assumindo a exigência neste campo padrões semelhantes àqueles que se aplica no âmbito privado. O propósito neste artigo foi apresentar como tem sido percebido ambos os temas no Direito Brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas-públicas; sustentabilidade econômica; planejamento; orçamento; aspectos financeiros.

#### ABSTRACT

The theme of public policy is becoming more and more common in the legal universe, which is becoming more and more familiar and affectionate to this branch of science. Likewise, references to sustainability have come very close to the Law, as an objective to be pursued also in its field, in view of the recognition by much of the doctrine of its principle character and, therefore, broadly irradiated in each of its fields. . For this reason, public procurement began to require much more accurate design processes in terms of their planning, both in view of the scarcity of public resources to meet the large number of demands for state action, as well as the need for identification. with the yearnings of the population. In line with these requirements, the normative set has been more rigorous in respecting these limits, and planning has become a crucial element of state action, assuming in this field standards similar to those applied in the private sphere. The purpose of this article was to present how both themes have been perceived in Brazilian law.

**KEYWORDS:** public policy; economic sustainability; planning; budget; financial aspects.

1 Artigo publicado originalmente na A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 19, n. 78.

2 Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCM-GO). Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Direito Administrativo (UFMG). E-mail: fabricio.motta@uol.com.br

3 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Procurador do Estado de Goiás. Professor da Universo (Universidade Salgado de Oliveira). E-mail: afoliveira@uol.com.br

## 1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas constituem tema complexo cuja origem se liga mais diretamente à Ciência Política e Ciência da Administração Pública do que propriamente à Ciência Jurídica. Ao contrário, tradicionalmente as considerações jurídicas ligadas às políticas públicas têm como critério seu enquadramento jurídico-positivo, tomando como ponto de partida – e de chegada – o ordenamento jurídico e suas disposições a respeito do assunto. A abordagem interdisciplinar do tema não é necessariamente nova – novidade, talvez, seja a maior abertura dos juristas à conexão com outras ciências diante de fenômenos complexos. Desta forma, Ciência Política, Administração Pública e Direito têm encontro marcado no objeto de estudo *políticas públicas*. A ciência política possui seu foco central nas questões do poder – seus fundamentos, distribuição, exercício e controle. Por outro lado, pode-se reconhecer à ciência da Administração Pública o estudo das possibilidades de organização para atender às necessidades de produção eficiente de bens e serviços públicos, enquanto ao Direito incumbe cuidar dessas questões sob o prisma normativo. Isoladamente, como se percebe, nenhuma das ciências é suficiente para a complexidade e multidimensionalidade das políticas públicas.

“A análise das políticas públicas parte de contributos teóricos gerais da ciência política, mas também da economia, da psicologia, da sociologia, da história e dos estudos das organizações. Porém, define um campo de estudos específico pluridisciplinar e abre espaço ao desenvolvimento de teorias de médio alcance, modelos, mapas, metáforas e conceitos próprios, que permitem explicar e pensar as políticas públicas, permitem compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. O seu objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e ruturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos”<sup>4</sup>.

Este artigo possui como tema central a sustentabilidade econômica das contratações públicas, estas como elemento de concretização de políticas públicas, que para terem continuidade e adequação ao propósito endereçado carecem de se encontrarem adequadas com os recursos públicos disponibilizados no orçamento e aqueles disponíveis financeiramente, sob pena de, apesar de sua adequação com o intento de solução de um problema coletivo, em face do qual se concebeu um política pública, não se conseguir concretizar o propósito pela ausência de meios econômicos.

O simples conceber das políticas públicas, portanto, não cumpre ainda com o objetivo do Estado, como também não o fará a simples programação orçamentária, sem a destinação de recursos suficientes e disponíveis para a realização das ações demandadas.

4 ARAÚJO, Luísa Araújo; RODRIGUES, Maria de Lurdes Rodrigues. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia - Problemas e Práticas**, V. 83, p. 11-35, 2007.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, ELEMENTOS E LIGAÇÃO COM AS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Maria Paula Dallari Bucci, precursora da análise jurídica das políticas públicas no Brasil, enfoca as políticas públicas em seu caráter dinâmico, caracterizando-as como “direito em ação”:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”<sup>5</sup>.

Trata-se, enfim, de ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em diversos níveis, com o envolvimento de diversos atores e instituições, por meio da utilização de variados métodos e estratégias. No que se refere ao enfoque jurídico, convém destacar que o tema ganhou novo e decisivo realce com o advento e desenvolvimento do Estado Social,<sup>6</sup> notadamente em razão de sua importância para a plena eficácia dos direitos fundamentais sociais. Em abordagem jurídico-institucional, a mesma autora considera possível alargar o alcance das políticas públicas para que possam ser compreendidas de forma integrada com o contexto político-institucional em que operam, sem abstrair do fundamental papel desempenhado pelo direito e pelo jurista. A concretização dos direitos sociais é condição propícia para o robustecimento da *abordagem de direito e políticas públicas* que, entretanto, com ela (a concretização) não se confunde, e nem a ela se resume.

Bucci e Coutinho utilizam a *abordagem de direito e políticas públicas* tendo em seu centro a noção de arranjos jurídico-institucionais, enfocando

“a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas. No campo que busca identificar, discutir e aperfeiçoar as relações que se estabelecem entre as políticas públicas e o arcabouço jurídico que as conforma e operacionaliza, uma análise dos arranjos jurídico-institucionais existentes pode, em outras palavras, jogar luz sobre processos complexos de construção institucional, permitir uma análise integrada do ponto de vista dos inúmeros aspectos e dimensões jurídicas em questão, bem como permitir a compreensão dinâmica das transformações que a inovação traz consigo, com impactos diretos nas ações governamentais que a promovem”<sup>7</sup>.

5 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

6 BITTENCOURT NETO, Eurico. Estado social e administração pública de garantia. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 289-302, jan./abr. 2017; FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.

7 BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. . Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Diogo R. Coutinho, Maria Carolina Foss; Pedro Salomon B. Mouallem. (Org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. 1ed.São Paulo - SP: Blucher Open Access, 2017, v. , p. 313-340.

A abordagem tem como objeto de interesse principal os diversos meios de organização para o atingimento de fins, ambos estabelecidos em diferentes graus de juridicidade, por entender que

“no campo das políticas públicas, não é indiferente ou aleatória para o Estado a escolha dos caminhos e arranjos adotados para a concretização da decisão política. Ao contrário: trata-se do resultado de um esforço intencional e consciente no qual normas, processos, atores e instituições jurídicas desempenham um papel mais relevante do que, à primeira vista, pode parecer, inclusive aos olhos dos próprios juristas”<sup>8</sup>.

Em recorte bem mais restrito, políticas públicas podem ser encaradas como conjunto de processos juridicamente regulados voltados ao desempenho de atividades normativamente atribuídas à Administração Pública. Nessa acepção *objetiva*, a expressão Administração Pública abrange o exercício das múltiplas atividades que compõem a função administrativa estatal,<sup>9</sup> na forma como estruturada no ordenamento.<sup>10</sup> Não há uniformidade na doutrina no tocante à enumeração e classificação das atividades realizadas pela Administração. Grosso modo, a depender do conceito mais ou menos amplo que se utilize para cada categoria, as atividades podem ser reconduzidas às seguintes: serviço público, abrangendo todas as atividades prestacionais oferecidas direta ou indiretamente pela Administração para satisfazer as necessidades coletivas;<sup>11</sup> polícia, englobando as atividades que implicam limitações ou restrições à autonomia privada; fomento, abrangendo os instrumentos e técnicas de que se vale a Administração para estimular as atividades econômicas e sociais da iniciativa privada para atingir objetivos ligados ao interesse público; e exploração direta de atividade econômica, sob regime de direito privado, nas hipóteses admitidas pelo ordenamento. A regulação, atividade que pode contemplar em escalas variadas a conjugação das atividades anteriores, mediante princípios específicos, tem sido identificada por alguns autores como uma nova atividade específica. *Políticas públicas*, sob esse enfoque, podem ser admitidas como *um dos instrumentos disponíveis* para o exercício dessas atividades. É possível conceber uma política pública para fomento a um determinado setor social ou econômico, por exemplo, inclusive abrangendo em alguma escala a prestação de serviços públicos.

Órgãos e entidades – componentes do conjunto que se convencionou chamar de *Administração Pública em sentido subjetivo* – podem se valer de políticas públicas como instrumentos para o exercício de suas variadas *atribuições* (integrantes do conjunto que se conhece como *administração pública em sentido objetivo*). Políticas

8 Idem. Os autores identificam as funções do direito nas políticas públicas: “Em primeiro lugar, embora uma política pública não se confunda com o aparato jurídico que a estrutura, compreender os papéis do direito nas políticas públicas não é uma tarefa simples. O direito está nelas amalgamado e pode cumprir distintas funções: i) determinar normativamente os objetivos a serem perseguidos; ii) apontar, mesmo que de forma ampla, os instrumentos a serem utilizados para alcançá-los; iii) criar canais de participação social e legitimação democrática e iv) estruturar arranjos institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de tarefas e responsabilidades aos agentes em tais políticas envolvidos. Por isso, além de dar forma e norte às políticas públicas, o direito também é delas constitutivo e central em seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição”.

9 MARTINS, Ricardo Marcondes. “Políticas públicas” e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 145-165, jan./mar. 2018.

10 RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

11 SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

públicas, nesse recorte, aparecem como meio, método ou ferramenta de organização e estruturação para alcance de determinados fins.<sup>12</sup> A abordagem desses diversos processos e meios de organização, juridicamente regulados em maior ou menor intensidade, costuma ser feita por meio da *metodologia do ciclo de políticas públicas*. Klaus Frey dissecou as grandes etapas de formulação, implementação e controle nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação<sup>13</sup>.

No ciclo proposto, a fase de *elaboração de programas e decisão* implica em identificar e escolher alternativas, avaliando opções e estratégias, após a introdução do problema na pauta da Administração Pública. Um exemplo a respeito dos diversos elementos e estratégias: o art. 179 da Constituição da República estabelece que *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”*. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, pode ser considerada o eixo normativo essencial da política pública voltada ao desenvolvimento e valorização da microempresa e empresa de pequeno porte, em atendimento ao comando constitucional. A Lei contém uma série de dispositivos que materializam a política pública de tratamento favorecido nos campos tributário, trabalhista e previdenciário, além de acesso a crédito e à justiça. Um dos instrumentos criados pela lei, integrante da política pública, é o regime preferencial para participação nas aquisições públicas. Com efeito, o capítulo V da Lei complementar estabelece regras voltadas a incentivar a contratação, pelo Estado, de microempresas e empresas de pequeno porte. *Direcionar o poder de compra do Estado para favorecer as microempresas e empresas de pequeno porte*, por meio de contratações, é *uma das estratégias* utilizadas na política pública referida, ao lado de distinções no regime trabalhista, previdenciário e tributário. Na concepção desenhada, os *arranjos contratuais* foram considerados e inseridos como *elementos, partes integrantes, de determinada política pública*. Arranjos contratuais variados, desta forma, aparecem como ferramentas ou estratégias juridicamente reguladas, utilizadas para a consecução das finalidades específicas em determinada política pública.

Ainda tendo em mente o exemplo acima, convém anotar que a escolha das alternativas de ação mais adequadas, na fase de elaboração de programas e de decisão, também é etapa juridicamente regulada. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu artigo 20, contém elementos que necessariamente devem integrar o processo de decisão e escolha: a) densificação, à luz do caso concreto, dos valores jurídicos abstratos incidentes; b) consideração das consequências práticas da

12 VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

13 FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

decisão; c) motivação consistente que demonstre a adequação e necessidade das medidas, inclusive diante de eventuais alternativas<sup>14</sup>.

No processo decisório, o *planejamento* ocupa lugar de destaque.<sup>15</sup> O planejamento possui regulação jurídico-normativa intensa, sobretudo em sua dimensão financeira-orçamentária. Ao identificar a existência de dever constitucional de enunciação de políticas públicas e de formulação de planos em diversas áreas de atuação do Estado, Vanice Valle identifica *efeitos deletérios da secundarização da exigibilidade das políticas públicas como instrumento principal de planejamento do agir estatal*:

“Decorre da formulação da política pública não só o desenho em si das ações a se desenvolverem em resposta a uma agenda previamente definida no momento de identificação dos problemas, mas ainda a estruturação dos meios (inclusive práticas institucionais) necessários ao alcance do resultado cogitado. A par disso, o desenho de políticas públicas, observado o modelo sequencial preconizado pela Administração Pública enquanto ciência autônoma, determina a fixação de metas e indicadores de desempenho que permitam empreender-se, ao final, a indispensável avaliação de seus resultados. A enunciação de políticas públicas determina portanto uma ‘antecipação racionalizada e pensada da gestão administrativa futura’ e permite a análise da viabilidade técnica, econômica, jurídica, política e social dessa mesma linha de ação cogitada. É nesse plano que se evita a sobreposição de recursos e iniciativas, otimizando os meios que efetivamente se ponham à disposição da Administração, tudo no rumo do cumprimento do dever igualmente constitucional de eficiência”<sup>16</sup>.

O efeito deletério principal, segundo a autora, é a perda da oportunidade de desenvolvimento de uma escolha pública racional, fundamentada e mensurável quanto aos resultados. No que toca especialmente ao planejamento orçamentário-financeiro, o denso tratamento normativo conferido pela Constituição da República e pela Lei 4.520/54 e Lei Complementar nº 101/00 institui regime rígido para a geração e controle da despesa, notadamente despesas de caráter continuado, com vistas à responsabilidade fiscal.

Em conclusão parcial deste tópico, convém assentar a essencialidade das políticas públicas como instrumentos dinâmicos que materializam o agir estatal. Políticas públicas contêm elementos e estratégias variadas para o alcance de finalidades públicas, sendo os diversos instrumentos disponíveis juridicamente regulados em diferentes intensidades. Nas diversas etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, o planejamento é essencial e regulado normativamente de forma intensa,

<sup>14</sup> Eis o artigo 20, inserido pela Lei nº 13.655/18: “Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

<sup>15</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.

<sup>16</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. Réquiem para a ação administrativa planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, L.; REIMANN, Simon (Org.) ; MARTINS, Rafael Lara (Org.) . *Direito e Finanças Públicas nos 30 anos da Constituição Experiências e desafios nos campos do Direito Tributário e Financeiro*. 1. ed. Florianópolis: Tirant Blanch (Empório do Direito), 2018. v. 1. p. 319-340.



condicionando inclusive a identificação e escolha – decisão – dentre as várias alternativas existentes.

### 3. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA – PARA ALÉM DAS PREOCUPAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE

A preocupação com a sustentabilidade, em todos os espectros que a expressão irradia, está relacionada com a precaução contra o exaurimento de recursos finitos, mas que possam ser utilizados pelas gerações presentes, bem como preservados para o usufruto das gerações futuras. Nesse sentido, ao sustentar que as gerações presentes e futuras têm direito fundamental à vida digna, Juarez Freitas enxerga no *valor constitucional da sustentabilidade* caráter sistêmico, para além das questões ambientais:

A sustentabilidade é multidimensional (ou seja, é jurídico-política, ética, social, econômica e ambiental), o que pressupõe, antes de tudo, uma reviravolta hermenêutica habilitada a produzir o descarte de pré-compreensões espúrias e unidimensionais, com a libertação de tudo o que impede o cumprimento alastrado da sustentabilidade como princípio constitucional, na cena concreta. Afinal, para crises sistêmicas, impõem-se soluções sistêmicas, estruturais e interdisciplinares, cooperativas e globais, com o engajamento de todos, não apenas dos governos.<sup>17</sup>

Têm sido construídos, ainda que lentamente, conceitos de sustentabilidade que descrevem o fenômeno em cada um dos espectros com que este pode se apresentar, contemplando o seu caráter multifacetário, haja vista que sustentabilidade apenas no plano da ecologia ambiental não será suficiente para o equilíbrio das relações humanas, cujas nuances perpassam por diversas searas, sendo cada uma delas igualmente relevante.<sup>18</sup> Em que pese a visão unívoca adotada em um primeiro momento, não há dúvida de que o viés monocromático dessa percepção, firmemente vinculado com aspectos de proteção ao ambiente, estava descureando das facetas relacionadas com a sustentabilidade em seus aspectos sociais e econômicos, não sendo, portanto, capaz de tratar de todos esses ângulos como pontos de observação de um mesmo fenômeno. A necessidade de que o tema recebesse um tratamento mais adequado foi registrada por Saulo Coelho e André Araújo:

[...] a Constituição possui um significado complexo para a sustentabilidade como um princípio normativo de aplicabilidade ampla em várias searas da ordem constitucional democrática. Dessa percepção desdobra-se outra, a de que tal princípio carece de um tratamento teórico-prudencial capaz de dar-lhe consistência jurídico-discursiva como uma condição de eficácia e adequação concreta à Constituição.<sup>19</sup>

Do mesmo modo como há de se preocupar com o ambiente saudável, em vista de uma ecologia natural, não é adequado se esquivar da percepção de que estamos

17 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 53.

18 WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Desenvolvimento (Sustentável) e a idéia de Justiça em Amartya Sen. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 343-376, set./dez. 2017.

19 COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 39, 2011, p.262.

vivendo em uma sociedade na qual existe em um ambiente econômico, artificialmente criado pela cultura humana. Entretanto, é necessário considerar, também, o equilíbrio desse sistema, mediante a aplicação de sustentabilidade no âmbito da economia, em especial a economia estatal, que não é geradora de riquezas, mas delas consumidora e, ao mesmo tempo, fomentadora do desenvolvimento. As futuras gerações, portanto, dependem de ações presentes que zelem pela **sustentabilidade econômica** das políticas públicas e demais ações estatais sob pena de, por ocasião de sua existência, em vista da imprevidência das gerações atuais, não ser possível criar serviços públicos ou manter aqueles já existentes.

Para tanto, é necessário que esteja sempre presente nos planejamentos estatais, em especial na formulação de ações destinadas à concretização de políticas públicas, que os direitos têm um custo de implementação, conforme já fora objeto de constatação por Holmes e Sunstein:

[...] los derechos y las libertades individuales dependen fundamentalmente de una acción estatal vigorosa. [...] Cuando está de modo constitucional estructurado y es (relativamente hablando) democráticamente sensible, el gobierno es un dispositivo indispensable para movilizar y canalizar en los hechos los recursos difusos de la comunidad aplicándolos a problemas, en operaciones puntuales, cada vez que éstos surgen de modo inesperado.<sup>20</sup>

Para que o Estado tenha de despender recursos para suprir direitos protegidos por ele, obviamente que estes devem estar vinculados estreitamente à fonte desses mesmos recursos e à sua capacidade. Inviável, por isso, que se imaginem aplicáveis de imediato direitos tão amplos que não possam ser suportados por suas respectivas fontes de custeio. Por essa razão é que se identificam, no texto constitucional, direitos de conteúdo programático, que, apesar de orientar quanto a direção para a qual devem se encaminhar os movimentos estatais, não lhes imprime velocidade de concretização, porquanto dependam da efetivação, antes, dos meios que lhes darão o necessário suporte econômico. Há, desse modo, um permanente diálogo entre direitos, escolhas políticas e reserva do possível, pois, conforme Fernando Facury Scaff argumenta, “[e]nquanto a reserva do financeiramente possível é um conceito que parte de uma análise econômica, de escassez de recursos, o conceito de escolhas públicas é eminentemente político e parte das opções políticas que são possíveis de serem realizadas com os recursos existentes.”<sup>21</sup> Tanto será insustentável, sob o aspecto social, a ação governamental que não atenda corretamente às demandas da população por serviços públicos como aquela que deixa de levar em consideração as limitações orçamentárias e financeiras para sua realização. Esse equilíbrio entre uma e outra situação é o parâmetro para a sustentabilidade do gasto público.

20 HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. 1. ed. Buenos Aires-Argentina: Siglo Veintiuno, 2011. p. 33. (tradução argentina do original *Costs of Rights*).

21 SCAFF, Fernando Facury. Você nem sabe, mas vive entre a reserva do possível e as escolhas trágicas. **Revista Consultor Jurídico**, 23 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/contas-vista-vivemos-entre-reserva-possivel-escolhas-tragicas?imprimir=1>.



## 4. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

Retomando a abordagem das políticas públicas enquanto instrumentos concretizadores do agir estatal e a sustentabilidade, em seu caráter multidimensional, podemos afirmar que a sustentabilidade está relacionada com as decisões tomadas pelos diversos agentes públicos intervenientes no ciclo das políticas públicas. Saulo Coelho e André Fabiano Guimarães afirmam que as políticas públicas, em especial no que tange à sustentabilidade, devem ser consideradas como basilares porque são decisões que “[...] representam os rumos a serem tomados em relação às mais diversas questões.” Sua elaboração não deve se dar como atos isolados de propósitos desconexos, mas partindo da premissa do todo que constitui o Estado, uma vez que “[...] qualquer decisão terá reflexos no equilíbrio sistêmico do complexo convívio humano (econômico, social, ambiental, moral etc.), seja ela adotada em âmbito municipal, estadual, nacional ou internacional (também em ambientes restritos).”<sup>22</sup>

Os mesmos autores realçam que a sustentabilidade somente poderá ser alcançada quando a relação entre as partes entre as quais se desenvolve alguma ação seja contemplada com vantagens que as estimulem na direção da proposição objetivada pela política pública, ou seja, há também um viés de sustentabilidade política, fundamental para a eficácia da política pública concebida, uma vez que “[p]ara que haja sustentabilidade política, os governantes devem também ter em mente que o equilíbrio só é alcançado quando há vantagens para todos.”<sup>23</sup>

A sustentabilidade, antes uma preocupação especialmente voltada para aspectos ecológicos, redimensiona-se para abranger também os impactos econômicos que essa expressão ecológica possa ter, o que não tem sido uma preocupação exclusivamente nacional, mas mundial, conforme se vê no registro de Pérez-Luño:

En el curso de estos últimos años pocas cuestiones han suscitado tan amplia y heterogenia inquietud como la que se refiere a las relaciones del hombre con su medio ambiental, en el que se halla inmerso, que condiciona su existencia y por el que, incluso, puede llegar a ser destruido. [...] La ecología representa, en suma, el marco global para un renovado enfoque de las relaciones entre el hombre y su entorno, que redunde en una utilización racional de los recursos energéticos y sustituya el crecimiento desenfrenado, en términos puramente cuantitativos, por un uso equilibrado de la naturaleza que haga posible la calidad de vida.<sup>24</sup>

Apesar de a ideia de sustentabilidade ser ainda incipiente no Direito brasileiro, esta já começa a permear a produção e a compreensão normativa, fazendo com que inovações legislativas, ou interpretações das normas já existentes, aconteçam de maneira que se contemple uma visão filtrada pela ótica da sustentabilidade como princípio informador do sistema jurídico em que elas residem.

22 COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, Uberlândia**, v. 39, 2011, p.9.

23 Idem, p. 9.

24 PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 10, p. 207, sept.-dic. 1991.

No âmbito do Direito Financeiro e do Direito Administrativo, a inclusão de dispositivo especificamente pertinente à sustentabilidade nas licitações e contratações públicas – em vista da existência de um sistema constitucional de controle cuja estruturação não demanda instalação, posto que existe há muito e orienta quanto à direção em que se faz necessário avançar – demonstra a direção inicial para fazer com que as ações de controle sejam levadas a cabo a partir de um viés de sustentabilidade.<sup>25</sup> Esta, por seu turno, deve ser compreendida como valor a ser incorporado nas contas e no planejamento públicos, transformando o sistema público em um sistema cíclico, no qual os recursos aplicados terminem por resultar na geração de resultados que o retroalimentem, seja com ganhos econômicos diretamente ou sociais que, posteriormente, possam se transformam em ganhos econômicos.

Até que a sustentabilidade se apresente como um imperativo na realização dos gastos públicos, possibilitando a atuação de controle e sancionamento pelo descumprimento dos comandos que dele sobressaem, seu caráter de princípio não terá se sedimentado no mesmo nível do que já ocorre com outros princípios, cuja identificação aconteceu há mais tempo, como os da igualdade e legalidade.

A consideração do viés econômico é, atualmente, premissa da formulação de políticas públicas, indicando uma elevação de patamar do planejamento estatal:

A noção de causalidade embutida nas políticas públicas com propósitos de mudança estabelece, ademais que essas políticas são ações experimentais por excelência; são condições que visam alterar o futuro previsível dado pela inércia social. A escolha da política A, alternativa a qualquer outra, representa a escolha de um mundo futuro A, alternativo a qualquer outro. O cenário futuro A é relativo ao presente apenas e somente sob as condições de mudança estabelecida na política A. Neste sentido, a probabilidade de se chegar ao cenário futuro depende da possibilidade empírica de se concretizar – implementar – as condições especificadas no plano de mudanças. Essa possibilidade empírica de mudanças é, por sua vez, função de dois fatores: de um lado que a mudança tem que ser economicamente sustentável e, por outro, ela precisa ser ideológica ou culturalmente viável.<sup>26</sup>

Sendo assim, constitui elemento crucial para a sustentabilidade econômica da política pública que tenham sido normativamente previstas as ações dela concretizadoras e disponibilizadas dotações orçamentárias suficientes para seu atendimento, no orçamento presente, como também feitas as previsões programáticas no plano plurianual de modo que ela possa, a partir daí, ter previsão em lei orçamentária para os exercícios em que deverão se realizar as ações concretizadoras.

Sustentabilidade, no viés proposto, direciona-se não somente ao uso de recursos naturais, mas sim ao uso dos recursos arrecadados pelo Estado, de um lado, e, de outra parte, ao invés da geração de riquezas, o atendimento às necessidades

25 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018.

26 FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. & Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 115, set./dez. 1986.

públicas. Procura-se, portanto, a equivalência proporcional entre dois aspectos orçamentários do Estado: aquele que trata da arrecadação e o outro que diz respeito às despesas, em ambos os aspectos – receita e dispêndios – tanto para o momento presente como para aquele futuro.

A ligação entre sustentabilidade e políticas públicas é especialmente importante na eleição de prioridades. Em havendo limitação econômica, cabe àquele que foi incumbido da gestão estatal fazer opções fundamentadas no interesse público, na legalidade, na moralidade administrativa, na impessoalidade, na eficiência e na publicidade, mas também sabendo, como já alertara Konrad Hesse, que

[...] a Constituição não deve assentar-se numa estrutura unilateral, se quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social. Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticulosa ponderação, parte da estrutura contrária. Direitos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente – no mais tardar em momento de acentuada crise – que ela ultrapassou os limites de sua força normativa. A realidade haveria de pôr termo à sua normatividade; os princípios que ela buscava concretizar estariam irremediavelmente derogados.<sup>27</sup>

Sendo assim, é imperativo que os encarregados de fazerem as escolhas que resultarão na eleição das políticas públicas e ações prioritárias estejam conectados, em benefício da legitimidade, com a realidade fática. Ou seja, tão mais legítima será uma ação quanto mais estiver vinculada à obediência aos princípios constitucionais que devem norteá-la, como também que seja factível, pois ordenar o impossível resultará em descrédito tanto para quem emite a ordem absurda ou infactível como para o próprio sistema que permite a emissão de tais comandos. Isso porque, conforme anotou Regina Macedo Nery Ferrari, referindo-se à Constituição, o que se aplica também às normas dela decorrentes para sua aplicação:

[...] a Constituição não é apenas a expressão de um ser, mas também de um dever-ser e que é pela sua efetivação ou efetividade que imprime ordem e conformação da realidade política e social, o que decorre de sua força normativa, pois só assim é que pode alcançar a realização dos valores nela consignados, o que, conseqüentemente, conduz à afirmação de que a Lei Fundamental de um Estado não pode pretender construí-lo sob bases de conotação teórica ou abstrata. “A norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente”, adquirindo poder e prestígio quando determinada pelo princípio da necessidade. A Constituição por si mesma não pode realizar nada, mas pode impor tarefas, estabelecer metas e criar mecanismos para a superação da resistência à vontade de sua conformação. A Constituição deve, portanto, estar inserida numa situação de espaço e de tempo, num contexto político-social, em

27 HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre/RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 21.

que os indivíduos têm determinadas expectativas em relação a certos problemas e a certas possibilidades, e a partir daí abrir condições para a satisfação de necessidades de grupos sociais e da sociedade em geral.<sup>28</sup>

#### 4.1. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA: FUNDAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

A sustentabilidade econômica, sob o viés financeiro, se materializa na existência de previsão orçamentária e, portanto, contábil de recursos para o custeio da contratação a ser realizada pela Administração com o intuito de concretizar determinada política pública. Ou seja, a sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública dependerá da existência de previsão orçamentária suficiente para atender aos dispêndios de recursos demandados para a ação necessária.

Podemos reconhecer na sustentabilidade econômico-financeira a estrutura de princípio jurídico, desdobrado do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.<sup>29</sup> Como tal, sua influência há de se irradiar por todo o espectro de ações estatais,<sup>30</sup> inclusive aquelas que, para serem materializadas, demandam a realização de contratações públicas. Pela própria estrutura de princípio, a sustentabilidade tem aplicação desde o início da concepção da ação estatal, com a qual se buscará atender a uma necessidade pública, sendo em primeiro lugar necessário verificar se a ação demandada se encontra vinculada a alguma política pública para, em seguida, conferir sua adequação orçamentária e financeira, possibilitando identificar a solução mais apropriada na gestão da coisa pública.

Reforça a consistência da atribuição da estrutura de princípio o reconhecimento da sustentabilidade, em seu sentido amplo, “[n]uma perspectiva estritamente econômica, [...] é a busca pelo equilíbrio entre a utilização de recursos naturais e a produção de riqueza.”<sup>31</sup> Ao substituir-se utilização de recursos naturais por ‘recursos orçamentário-financeiros’ e produção de riqueza por ‘contratação de obras e serviços públicos’, tem-se a adequação do conceito à sustentabilidade econômica aplicável na seara das finanças públicas e percebida a sua identificação com a eficiência, ou realização do máximo de bem-estar com o dispêndio do mínimo de recursos públicos necessários, de maneira a ampliar o alcance da possibilidade de realização de bem-estar coletivo. Os contornos de princípio são percebidos na sustentabilidade, porque o que a ideia representa estabelece um estado ideal de coisas a ser buscado.<sup>32</sup> Nesse caso não há como restringir a sua influência sobre apenas um aspecto: ecologia, sociedade, economia ou finanças públicas. O estado ideal, como proposição do dever-ser da existência social, irradia por todos os aspectos, sem distinção.

28 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas**: normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 154.

29 HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México D.F., n. 39, p. 131-167, jul./dez. 2018.

30 SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.

31 Idem, p. 267.

32 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 97.

À existência do princípio da sustentabilidade, derivado do princípio da eficiência, soma-se a existência de variadas regras de planejamento e controle orçamentário-financeiro que lhe dão suporte e contribuem para a busca da plenitude de seus efeitos.

Em que pese tenha evitado o legislador constituinte obstar de forma absoluta o dispêndio de recursos financeiros em volume maior do que aquele arrecadado, até porque o *déficit* público constitui instrumento (ainda que momentâneo) de estímulo à economia, há previsão constitucional, no art. 165, § 1º, determinando que a lei de instituição do plano plurianual deverá, de forma regionalizada, estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras delas decorrentes e para as de natureza continuada, assim como no § 6º, o que indica a necessidade de demonstração do efeito das remissões, anistias, subsídios, isenções e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, todas essas exigências apontando na direção da busca pelo equilíbrio.

Tais dispositivos, percebidos no sistema que é a Constituição, são indicação do que viria a seguir no plano da infraconstitucionalidade, como de fato sobreveio com a LRF, que trouxe regras claramente conducentes a uma política de equilíbrio das contas públicas. Com especial clareza e objetividade o faz no seu artigo 1º, § 1º,<sup>33</sup> traçando a responsabilidade fiscal como resultado que pressupõe a concretização de ações planejadas e transparentes, com as quais previnem-se riscos e faz-se a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, sempre que não se cumpra com as metas de resultados entre as receitas e despesas.

As normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à responsabilidade fiscal, buscando equilíbrio entre receitas e despesas públicas, são uma ordem criada e, logo, inconfundível com aquela descrita por João Bosco Leopoldino da Fonseca, referindo-se aos estudos de Anaximandro, como *kósmos* – ordem imanente do universo –, mas também não identificada com a *táxis* – ordem criada –, porque se trata de uma ordem *relativamente simples*, porquanto não participa da complexidade inerente ao *kósmos*. Assim, com as normas destinadas ao equilíbrio orçamentário – em grande parte responsável pela sustentabilidade econômica estatal – tem-se que “serão [elas] o instrumento de que se valerá o idealizador da ordem para criá-la”.<sup>34</sup> O caráter de norma criadora de uma ordem relativamente simples, que se atribui às leis que instituem o orçamento, é marcado pelo fato de que o equilíbrio ou a sustentabilidade econômica por ela promovido, não faz parte do *kósmos* e, em virtude disso, não se materializa como *táxis*, ao mesmo tempo que ordena.

33 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000): “Art. 1º [...] § 1º A reponsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência de limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 100, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 mar. 2019).

34 LEOPOLDINO DA FONSECA, 2001, p. 46-47.

## 4.2. CONCEITUANDO SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Para que se afirme ser sustentável uma política pública, do ponto de vista econômico-financeiro, é necessário que os recursos orçamentários disponíveis e financeiros a serem realizados, destinados à sua execução, sejam iguais ou maiores do que o volume de recursos previstos para a contratação da obra ou serviço em todas as suas etapas. Desse modo, é possível extrair que sustentabilidade equivale à obtenção de um dividendo maior ou igual a um, indicando que o recurso orçamentário é maior do que o custo orçado para a política pública. Portanto, é possível, a partir dessa conclusão, deduzir a seguinte fórmula.

Onde:

SE = Sustentabilidade Econômica

RO = Recurso Orçamentário

GP = Gasto Público

$$SE \equiv \frac{RO}{GP} \geq 1,$$

ou seja, sustentabilidade econômica/orçamentária estará presente quando o resultado da divisão de recurso orçamentário pelo gasto público expressar divisor maior ou igual a 1.

No que tange à sustentabilidade financeira, se levará em conta não a existência de disponibilidade de recursos no orçamento, mas no caixa, ou seja, a entrada de recursos em quantidade suficiente para fazer frente às despesas contratadas. Essa é uma formulação que dependerá de diversas variáveis, subordinadas a aspectos conjunturais com elevado grau de incerteza.

A percepção da sustentabilidade econômica “[...] requer que sejam colocadas lado a lado despesas e receitas, e que estas últimas sejam suficientes e adequadas ao custeio das primeiras por todos os seus parâmetros de mensuração (extensão, duração e natureza)”<sup>35</sup>. A sustentabilidade econômica requer, portanto, simetria entre a previsão orçamentária de recursos e disponibilidade financeira destes, de um lado, e, de outro, a previsão de despesas e cronologia de pagamentos, respectivamente.

De início, parece que se teria resolvido a questão conceitual de equilíbrio econômico mediante a anotação de correspondência de recursos naturais e produção de riqueza. Todavia, o viés a que direciona o presente trabalho está diretamente relacionado com aspectos de Direito Administrativo e Financeiro, sendo específico, então, à equivalência entre meios orçamentário-financeiros disponíveis e necessidades públicas a demandar atendimento. Isso torna insuficiente a perspectiva inicial, não específica o suficiente para a compreensão do alcance do sentido que se imprime ao termo sustentabilidade econômica com o viés jus publicista aqui conferido.

<sup>35</sup> MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Teoria do filtro e sustentabilidade: uma perspectiva do custo dos direitos e da efetividade dos gastos públicos. *Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 171, maio/jun. 2019.



A ideia de sustentabilidade econômica, sob uma ótica financeiro-orçamentária, requer sejam colocadas lado a lado despesas e receitas e que estas últimas sejam suficientes e adequadas ao custeio das primeiras por todos os seus parâmetros de mensuração: i) extensão; ii) duração; e iii) natureza.

Para tanto, o montante de recursos a ser despendido em determinada atividade pública deverá advir de fonte que possa produzi-lo em quantidade suficiente para fazer face às despesas que serão realizadas – extensão; tampouco poderá se tratar a fonte de onde promana de nascedouro cuja longevidade existencial seja menor do que o período durante o qual a despesa será realizada – duração; e, por fim, necessariamente terá de promanar de origem orçamentário-contábil adequada ao custeio daquela despesa – natureza.

No plano do Direito Financeiro-orçamentário-administrativo, a sustentabilidade pode ser conceituada como medida de correspondência entre meios e objetivos, tanto no que diz respeito ao volume de recursos a ser despendido como em relação ao tempo que deverá perdurar o custeio do objetivo em questão, levando-se em consideração valores de instalação/criação de uma ação, assim como aqueles relacionados com a sua manutenção pelo tempo que deva durar, sem olvidar que tal ação, para dizer-se sustentável, haverá de estar em linha com uma necessidade pública legitimada pelo anseio social.

Insuficiente, pois, que se tenha apenas a correspondência de custo e disponibilidade de recursos para o seu atendimento, ou que tais recursos sejam tão perenes quanto a despesa a que deverá acorrer, sendo necessária, ainda, que corresponda a despesa a interesse consagrado pelo desejo coletivo (social) de adoção ou ampliação da ação pública.

A não identificação da sociedade com ação eleita como prioridade poderá resultar, em momento futuro, na interrupção daquela atuação, acarretando desperdício dos recursos já investidos. Isso faz com que se deva ter como componente da sustentabilidade econômica a participação social nas decisões de construção do orçamento público e da realização de despesas públicas.

Sustentabilidade econômico-financeira é resultado dependente da observância do conjunto normativo orçamentário, no qual deve estar presente a indicação de recursos suficientes para a despesa pretendida; que esta esteja sintonizada com uma política pública legítima; que tenha se realizado planejamento objetivando o atendimento da necessidade pública identificada com os anseios da população destinatária; que os meios processuais tramitados para a realização da despesa tenham sido regularmente percorridos; que a execução contratual seja acompanhada por profissionais qualificados para gerir o ajuste e fiscalizar as condições de produção do objeto; e, por fim, que o custeio da obra resultante esteja adequado, a curto, médio e longo prazo, com a receita do ente público contratante.

As dificuldades aparentemente presentes na observância da sustentabilidade tal como proposta, em vista das consequências que acarretam as condutas em direção

oposta, não serão maiores do que aquelas decorrentes dos problemas gerados por práticas insustentáveis. Toda infração de sustentabilidade gera destruição do ambiente desrespeitado: ora pode ser o meio ambiente natural, outra podem ser as contas públicas e a impossibilidade de oferecimento de serviços públicos básicos e infraestrutura que possibilite o desenvolvimento e a disponibilização de oportunidades de forma democrática aos cidadãos. Ou seja, ser sustentável não é fácil, mas a insustentabilidade é o fim.

### 4.3. REGRAS RELATIVAS À SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

No princípio, em sua formulação, as políticas públicas são a primeira parte do planejamento das ações estatais, ao passo que sua implementação constitui a materialização do que depois irá se constatar na execução. Esta requer, em todas as suas etapas, igual necessidade de se seguir um roteiro, sob pena de se tornarem insustentáveis. Na etapa de avaliação de políticas públicas, mais uma vez tem-se a atuação de atividade planejadora, a qual se retroalimenta das políticas públicas formuladas e executadas ou em execução, para eventuais correções de rota em direção ao propósito almejado.

Nesse sentido se dá, por exemplo, a formulação de normas que viabilizam a execução de ações estatais, como é o caso do **orçamento**, cuja produção tanto leva em consideração os objetivos almejados (ideal), as necessidades em que se fundamenta o ideal (material) e as possibilidades disponíveis para a sua materialização. Tais normas – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – são, ao mesmo tempo, instrumentos de viabilização de políticas públicas, como também estabelecidas de limites para a execução delas, em particular das ações que serão desenvolvidas na sua realização.

A presença de normas a respeito da atuação estatal, em vista do princípio da legalidade estrita, a que se encontram jungidas as ações do poder estatal, conferem a essas ações objetividade e garantia de isonomia entre aqueles que sofrerão mediata ou imediatamente seus impactos. Existindo normas a respeito de orçamentação e contratações públicas, estas se afiguram, portanto, como autorização e balizas limitadoras das ações estatais, ou seja, garantia de que o Estado, em seu agir, somente o faça com amparo na legitimidade que se espera advenha das leis autorizativas e dos limites por elas fixados.

O primeiro aspecto da sustentabilidade, em se tratando de despesas públicas, diz respeito à existência de recursos previstos para a concretização dos objetivos que com elas são propostos. Apenas depois é que serão dados os passos seguintes, relativos ao custeio mediato das despesas que decorrerão da ação pública inicial. Assim, por exemplo, caso se construa uma escola é fundamental que o custo dessa obra tenha sido incluído no orçamento/programa daquele ou daqueles exercícios em que se dará a execução da obra, mas também é imperioso que tenham sido feitas programações quanto aos custos de manutenção dessa mesma escola,

como materiais, energia elétrica, água, esgoto, transporte de alunos, pagamento de professores e funcionários administrativos. Ou seja, a sustentabilidade nos gastos públicos não se resume ao valor despendido com uma obra de edificação, mas inclui os valores necessários ao custeio de seu funcionamento.

Foi pensando na necessidade de planejamento público para a adequação das despesas com os recursos angariados de modo originário ou derivado que o legislador infraconstitucional, dando eficácia ao comando constitucional emanado do Capítulo II, Título VI, da Constituição Federal de 1988, especialmente seu art. 163, ao editar a Lei Complementar nº 101/2000, inseriu naquele ordenamento o art. 16, com seus incisos I e II, cujo intuito é claramente inspirado na sustentabilidade econômica:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Desse modo, sempre que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais provocar aumento de despesa, este deverá ser acompanhado de análise de impacto, com a estimativa do quanto tais ações irão refletir no orçamento e nas finanças públicas, no exercício em que estas se iniciarão e nos dois subseqüentes, sendo necessário que o ordenador da despesa, como meio de delinear sua responsabilidade, declare que a despesa em questão está adequada orçamentária e financeiramente com o plano plurianual, com a lei de diretrizes e com a lei orçamentária anual.

Para tanto, não é suficiente que seja calculado apenas o custo da obra física de uma nova unidade hospitalar, escolar ou de qualquer outro tipo de serviço público, mas

todos os custos decorrentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento do serviço em questão, a fim de que se cumpra a exigência de equilíbrio sustentável.

A sustentabilidade do gasto público, especialmente em se tratando da aplicação de recursos em atividades perenemente utilizadas para a concretização do objetivo de atender à necessidade pública que motivou a sua realização, não se restringe à verificação das possibilidades orçamentárias no exercício em que se inicia o gasto público, mas há de levar em consideração o custo total do empreendimento inicial, e mais, avançar até a formulação da estimativa do volume de recursos necessários para o custeio em exercícios orçamentários futuros, inclusive para além do limite quadrienal do plano plurianual.

O aspecto financeiro das contas públicas, que também reclama uma aplicação do viés de sustentabilidade, está diretamente relacionado à disponibilidade de recursos em caixa, e não à simples previsão orçamentária. Assim, enquanto a existência de dotação orçamentária indica a viabilidade (ou sustentabilidade) contábil de uma despesa, a sustentabilidade financeira remete diretamente à existência de recurso suficiente para o atendimento da despesa, não mais mera previsão, mas dinheiro disponível para acorrer às despesas que serão contratadas.

A sustentabilidade financeira não se situa no plano da ficção contábil, mas, ao contrário, posiciona-se na seara da concretude. Enquanto o econômico corresponde à constatação de uma situação patrimonial, ou à existência de previsão de recursos para determinado fim (como no caso do setor público), o financeiro resulta em evento concreto, na disponibilidade de recurso em espécie, caracterizado, no caso das contratações públicas, pelo pagamento ou pela disponibilidade de recursos (e não apenas previsão) para realizá-lo, são, portanto, visões semelhantes mas diferenciadas pela dimensão em que se apresentam, uma – o projeto, a outra – a realidade.

As leis orçamentárias, desta regra, são *limitações voltadas à sustentabilidade econômico-financeira*. O orçamento, como pressuposto para a realização de receitas públicas e despesas públicas, indica, por sua natureza de estimativa de ingressos e saídas de recursos dos cofres públicos, o caráter de planejamento que se exige na administração estatal, como, aliás, seria adequado em qualquer administração que se queira ter por eficiente. Reproduzindo a máxima de que não se deve gastar mais do que se recebe, a regra de equilíbrio entre receitas e despesas não constitui determinação no ordenamento constitucional brasileiro, uma vez que se excluiu do conjunto de princípios orçamentários aquele do equilíbrio, passando este a ser considerado apenas como pressuposto do orçamento, conforme a dicção de Regis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath.<sup>36</sup> Outrora figurando com cânone da Ciência das Finanças clássica, como anotado por Alberto Deodato,<sup>37</sup> o princípio do equilíbrio orçamentário não se faz presente no ordenamento atual com essa condição, sendo quando muito relegado ao plano da infraconstitucionalidade, apresentando-se, de

36 OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 77-78.

37 DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 293.

modo discreto, no art. 4º, inciso I, alínea 'a', da Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato, porém, de poder não se confirmar o que foi orçado não implica que poderão ser realizados gastos não previstos no orçamento, sendo este pressuposto para a realização de despesas, ainda que estas, ao final de sua execução, possam terminar maiores do que o valor inicialmente previsto.

A *existência de recursos orçamentários*, como referido, é outra norma limitativa voltada à sustentabilidade econômico-financeira. A existência de orçamento não indicará a presença de dinheiro imediatamente disponível, mas a previsão de que este, uma vez que tenha sido arrecadado aos cofres públicos, possa ser utilizado para a realização da atividade, porque previsto o programa e a dotação correspondente, tornando viável o seu empenho na ocasião oportuna. Há, desse modo, todo um rito processual a ser seguido, inicialmente como processo legislativo e, posteriormente, como procedimentos contábeis e processo administrativo, antecedentes ao gasto e à realização efetiva da ação de política pública.

Aliás, a inexistência de previsão orçamentária de recursos para a realização de determinada ação é fator de impedimento da própria licitação, haja vista o que está presente no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, que somente admite seja realizada licitação quando presentes recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações resultantes da obra ou serviço que se busca contratar.

Registre-se ainda que o regramento das finanças públicas não admite que se realize despesa pública sem que a separação do recurso correspondente àquela finalidade ocorra de modo precedente à contratação, como determinado no art. 60 da Lei nº 4.320/1964,<sup>38</sup> que estatui normas gerais de Direito Financeiro. Trata-se do instituto do *empenho* que, mesmo sendo admitido na modalidade *estimativa global de despesas parceladas*, deverá preceder à realização da despesa. Não há dúvidas de que o empenho é instrumento importante de planejamento e sustentabilidade econômico-financeira, pois ainda que disponível dinheiro público para fazer frente à despesa este deverá se encontrar registrado no programa e dotação específicos para a contratação em data anterior à sua realização. Teleologicamente, portanto, se justifica a exigência de empenho prévio como fator de programação e transparência orçamentária, possibilitando controle maior das contas públicas pelo Poder Legislativo, sendo este um instrumental de que esse Poder dispõe para as atividades que lhes são atribuídas pelo art. 49, inciso IX e X, da Constituição Federal de 1988.

Além das normas relatadas, também colaboram para a sustentabilidade econômico-financeira as normas de licitação e execução de contratos administrativos, estabelecendo, condições de contratação e execução contratual. Estas, não sendo cumpridas, podem acarretar desde a impossibilidade de licitação até a ruptura do contrato. Desse modo, tanto no campo orçamentário como no da contratação estão presentes requisitos que, não sendo atendidos, impedirão a continuidade do

38 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4320.htm). Acesso em: 3 mar. 2018.

processo de contratação ou a manutenção do contrato administrativo, sendo tais requisitos fatores críticos para a existência do ajuste que se materializará na ação concretizadora da política pública.

## 5. CONCLUSÃO

A formulação de políticas públicas constitui processo complexo, assim como há complexidade no acompanhamento do seu ciclo, que demanda elevado grau de comprometimento com a análise de dados decorrentes da aplicação de sua execução e que depois retroalimentam o sistema, para que no ciclo seguinte tenha-se resultado mais apurado.

Todavia, desde a formulação até a execução de políticas públicas é fundamental que se tenha em mira a incidência da sustentabilidade como princípio norteador das ações estatais, inclusive com o cuidado de se utilizar da avaliação destas mesmas políticas para a busca da maior eficiência, ou, em outras palavras, da sustentabilidade, na medida que esta se apresente como correspondência dimensional entre as necessidades públicas e os recursos financeiros e orçamentários disponíveis.

A realização de despesas públicas, na maioria das vezes, será a forma como se concretizarão políticas públicas. Todavia, tanto a realização de despesas, fator de materialização de políticas públicas, como a própria formulação de políticas públicas, estão jungidas por regras especificamente relacionadas com cada um desses momentos, apresentando-se como limites ou balizas para a aferição de sua regularidade. Inicialmente tais limites se encontram no ordenamento constitucional, para em seguida se endereçar ao plano da infraconstitucionalidade. Tanto em um como em outro sua importância é fundamental, para a regularidade da ação estatal e do gasto público.

Sob uma perspectiva da positivação, a sustentabilidade econômica das políticas públicas, está inicial e diretamente vinculada à observância das normas constitucionais e legais pertinentes a aspectos financeiros e contábeis (orçamentários) disciplinadores das despesas públicas, exigindo-se planejamento adequado, de modo a se resguardar de surpresas ocasionadas pelo não provisionamento de recursos. Mas, não há como olvidar, mesmo a elaboração de políticas públicas, quando ainda não há gasto em um horizonte próximo, está sujeita à observância de regramentos, como se vê no teor do art. 3º da Constituição Federal de 1988, por exemplo, que indica os objetivos fundamentais da República.

A eficácia, efetividade de políticas públicas dependerá da observância de critérios na sua formulação, que as identifiquem com os anseios dos seus destinatários e com a disponibilidade de meios econômicos orçamentários e financeiros apropriados para sua concretização. Do mesmo modo, a avaliação da ação de política pública executada, cumprindo-se o ciclo, deverá informar para adequações na próxima volta, seja para inserir-se na componente maior participação dos interessados diretos, ou até mesmo para indicar a necessidade de ampliação de recursos para aquele fim.



Deve-se ter, como assente, em vista dos impactos já mensurados com a consequência da falta de planejamento, que a sustentabilidade econômica é consequência de planejamento racional realizado quanto a cada aspecto da ação de execução de política pública, assim como a insustentabilidade tem por matriz a ausência ou deficiência deste.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luísa Araújo e RODRIGUES Maria de Lurdes Rodrigues, « Modelos de análise das políticas públicas », **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83 | -1, 11-35.
- BITTENCOURT NETO, Eurico. Estado social e administração pública de garantia. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 289-302, jan./abr. 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Diogo R. Coutinho, Maria Carolina Foss; Pedro Salomon B. Mouallem. (Org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. 1ed.São Paulo - SP: Blucher Open Access, 2017, v. , p. 313-340.
- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.
- COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 39, 2011.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018.
- DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 293.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 154.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. & Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 115, set./dez. 1986.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.
- HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México D.F., n. 39, p. 131-167, jul./dez. 2018.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre/RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. 1. ed. Buenos Aires-Argentina: Siglo Veintiuno, 2011. p. 33. (tradução argentina do original *Costs of Rights*).

MARTINS, Ricardo Marcondes. "Políticas públicas" e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 145-165, jan./mar. 2018.

MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Teoria do filtro e sustentabilidade: uma perspectiva do custo dos direitos e da efetividade dos gastos públicos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 171, maio/jun. 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 77-78.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 10, p. 207, sept.-dic. 1991.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Você nem sabe, mas vive entre a reserva do possível e as escolhas trágicas. **Revista Consultor Jurídico**, 23 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/contas-vista-vivemos-entre-reserva-possivel-escolhas-tragicas?imprimir=1>.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Réquiem para a ação administrativa planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, L.; REIMANN, Simon (Org.); MARTINS, Rafael Lara (Org.) . **Direito e Finanças Públicas nos 30 anos da Constituição Experiências e desafios nos campos do Direito Tributário e Financeiro**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Blanch (Empório do Direito), 2018. v. 1. p. 319-340.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Desenvolvimento (Sustentável) e a idéia de Justiça em Amartya Sen. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 343-376, set./dez. 2017.