



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ARTUR LEANDRO VELOSO DE SOUZA

**ORÇAMENTO PÚBLICO ÓTIMO:**

Alocação ótima de recursos públicos para e pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina sob o enfoque da Análise Econômica do Direito.

FLORIANÓPOLIS

2024

ARTUR LEANDRO VELOSO DE SOUZA

**ORÇAMENTO PÚBLICO ÓTIMO:**

Alocação ótima de recursos públicos para e pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina sob o enfoque da Análise Econômica do Direito.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito em Direito, Estado e Sociedade.  
Orientador: Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves.

FLORIANÓPOLIS

2024

VELOSO DE SOUZA, ARTUR LEANDRO

ORÇAMENTO PÚBLICO ÓTIMO : Alocação ótima de recursos públicos para e pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina sob o enfoque da Análise Econômica do Direito / ARTUR LEANDRO VELOSO DE SOUZA ; orientador, EVERTON DAS NEVES GONÇALVES, 2024.

238 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. ORÇAMENTO PÚBLICO. 3. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO. 4. ADVOCACIA PÚBLICA. 5. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. I. GONÇALVES, EVERTON DAS NEVES. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Direito. III. Título.

Artur Leandro Veloso de Souza

**Orçamento público ótimo: alocação ótima de recursos públicos para e pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina sob o enfoque da Análise Econômica do Direito.**

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 05 de março de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves,  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. João dos Passos Martins Neto  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Daniel Deggau Bastos  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Orlando Celso da Silva Neto  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves,  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
Orientador

Florianópolis, 2024

Às minhas filhas, Maria e Natália, meu maior e melhor projeto.

Que este trabalho sirva de exemplo pela busca do saber.

## AGRADECIMENTOS

O mestrado sempre foi um objetivo acadêmico. No entanto, os caminhos da vida me levaram a este momento muito depois do que imaginava na adolescência. A advocacia, os concursos públicos, casamento e filhas tornaram-me mais maduro e consciente do mundo e das coisas da vida real. Os mais de dez anos dedicados à Advocacia Pública Estadual me permitiram viver um sem-número de coisas positivas e algumas amargas da dinâmica de funcionamento da Administração Pública. Nessa trajetória, diversas foram as pessoas que contribuíram direta e indiretamente, mas a algumas eu não poderia deixar de registrar o meu agradecimento.

Primeiro, a Deus por me dar saúde e sabedoria para enfrentar e resolver os enlaces e dificuldades que a vida nos apresenta.

Aos meus pais, Aloysio e Marlene, que são meus exemplos vivos de que o trabalho e a perseverança podem nos levar aonde quisermos.

Aos meus irmãos, Aloysio Jr. e Larissa, amigos de toda vida.

À minha esposa, Luciana, minha copilota desta aventura que chamamos vida. Ela é a minha orientadora da vida. Lu, um sonho sonhado sozinho é um sonho. Um sonho sonhado junto é realidade.

Às minhas filhas, Maria e Natália, razão pela qual acordo todos os dias e entrego tudo que tenho na pavimentação de uma estrada linda e feliz para elas seguirem.

Agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves, pela oportunidade de permitir esta caminhada. Homem generoso, humilde, sábio e que pode, além de orientar, me acalmar e dar uma palavra de incentivo e de fé para acreditar que seria possível. Meu muito obrigado.

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que possibilitou a concretização deste sonho, proporcionando amadurecimento intelectual.

Agradeço aos servidores da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito pela atenção e pelas orientações.

Agradeço aos colegas Advogados Públicos, especialmente aos meus amigos Procuradores do Estado de Rondônia e do Estado de Santa Catarina, duas instituições que me acolheram e proporcionaram ensinamentos que se fizeram presentes neste projeto.

Agradeço aos colegas do mestrado, com os quais compartilhei alegrias, angústias e que gentilmente contribuíram com debates e sugestões para enriquecer a pesquisa científica desenvolvida.

Agradeço, ainda, aos queridos Rodrigo e Mariana pelo auxílio no processo de construção desta Dissertação. Amigos, meu muito obrigado.

Por fim, a todos aqueles que, até mesmo inconscientemente, contribuíram de alguma maneira para completar esta realização.

## RESUMO

A otimização do orçamento público concretiza a diretriz do que se denomina nova gestão pública, especialmente no cenário de escassez de recursos. A eficiência da Administração Pública, prevista no Artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passa pela alocação de recursos públicos na medida certa e suficiente para o desempenho do múnus Constitucional outorgado a cada uma das estruturas públicas. Dentre estas, reconhece-se na Advocacia Pública papel fundamental e indispensável na construção de políticas públicas. É neste cenário que se trabalha o ponto ótimo de recursos para e pela Procuradoria do Estado de Santa Catarina - PGESC. A Análise Econômica do Direito é o primeiro referencial teórico trabalhado. Abordando os elementos metodológicos deste movimento, apresentamos as escolas ou vertentes, com enfoque especial na Teoria da Escolha Pública (TEP) (*Public Choice*) e no Princípio da Eficiência Econômico Social (PEES). Avança-se ainda quanto aos elementos que compõem o orçamento público, partindo dos conceitos e princípios que o Direito Financeiro apresenta, detalhando-se a peculiaridade de cada uma das leis orçamentárias, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). No encaminhamento da pesquisa, analisa-se a Advocacia Pública com enfoque na sua atuação como elemento indispensável para construção, implementação e controle da Política Pública. Defende-se que, com autonomia e independência, o Advogado Público deve estar inserido do início ao fim da execução das políticas públicas. E é a partir de toda esta pesquisa que se conceituam os elementos para alocação ótima de recursos públicos para e pela PGESC. Com este propósito, o estudo foi dividido em quatro objetivos específicos: identificar os requisitos e elementos que compõem o orçamento ótimo, aplicando-o para e pela PGESC, analisar os resultados das ações efetuadas pelo Órgão Central de Serviços Jurídicos catarinenses durante o PPA 2020-2023, tomando como base os indicadores, e orientar práticas de gestão eficientes. A metodologia segue o método de abordagem dedutiva. O método de procedimento utilizado é o monográfico, com consulta em doutrinas, artigos científicos nacionais e estrangeiros. A escolha dos autores foi feita nos marcos teóricos sobre os temas, inclusive em bibliografias estrangeiras, por serem referências em determinadas matérias. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e a documental. Ao final, reconheceu-se que os indicadores escolhidos pelo Estado de Santa Catarina têm limitada aderência à mensuração de eficiência da PGESC, mas que as ações executadas pelo órgão impactam na mensuração nos indicadores. Reconheceu-se, ainda, a necessidade de ampliação nos investimentos na PGESC para expandir o processo de arrecadação de dívida ativa, além da construção de um plano de ação, bem como de indicadores mais conectados com as atividades inerentes a este órgão essencial à justiça.

**Palavras-chave:** orçamento público; eficiência; Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina.



## ABSTRACT

The optimization of the public budget implements the guideline of what is called new public management, especially in a scenario of scarcity of resources. The efficiency of Public Administration, provided for in Article 37 of the Federal Constitution, involves the allocation of public resources in the right and sufficient measure for the performance of the constitutional role granted to each of the public structures. Among these, Public Advocacy is recognized as having a fundamental and indispensable role in the construction of public policies. It is in this scenario that the optimal point of resources is worked out for and by the Santa Catarina State Attorney's Office - PGESC. The Economic Analysis of Law is the first theoretical framework worked on. Addressing the methodological elements of this movement, we present the schools or strands, with a special focus on the Theory of Public Choice (TEP) (Public Choice) and the Principle of Social Economic Efficiency (PEES). We also move on to the elements that make up the public budget, starting from the concepts and principles that Financial Law presents to us, detailing the peculiarities of each of the budget laws: Multi-Year Plan (PPA), Budget Guidelines Law (LDO) and the Budget Law Yearly (LOA). In carrying out the research, Public Advocacy is analyzed, focusing on its role as an indispensable element for the construction, implementation and control of Public Policy. It is argued that, with autonomy and independence, the Public Lawyer must be involved from the beginning to the end of the execution of public policies. And it is from all this research that the elements for the optimal allocation of public resources to and by PGESC are conceptualized. For this purpose, the study was divided into four specific objectives: identify the requirements and elements that make up the optimal budget, applying it for and by PGESC, analyze the results of the actions carried out by the Santa Catarina Central Legal Services Body during the PPA 2020- 2023, based on the indicators, and guide efficient management practices. The methodology follows the deductive approach method. The procedure method used is monographic, with consultation in doctrines, national and foreign scientific articles. The authors were chosen based on theoretical frameworks on the topics, including foreign bibliographies, as they are references in certain subjects. The research technique used is bibliographic and documentary. In the end, it was recognized that the indicators chosen by the State of Santa Catarina have limited adherence to the measurement of PGESC's efficiency, but that the actions carried out by the body impact the measurement of the indicators. It was also recognized the need to increase investments in PGESC to expand the active debt collection process, in addition to the construction of an action plan, as well as indicators more connected with the activities inherent to this body essential to justice.

**Keywords:** public budget; efficiency; The Santa Catarina State Attorney's Office.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma de tramitação.....	86
Figura 2 – Formação hierárquica da SEF.....	139
Figura 3 – Regimento atual da SEF.....	140
Figura 5 – Imagem correlacionando os pontos do Perfil Institucional e os questionamentos a que se referem.....	143
Figura 6 – Visão sinóptica do processo de elaboração dos programas inclusa no Manual Técnico nº 001/2019.....	144
Figura 7 – Diagrama apresentando as vinculações estratégicas do PPA no Estado de Santa Catarina.....	145
Figura 8 – Os 17 (dezessete) ODS.....	145
Figura 9 – Diagrama extraído do contexto socioeconômico do PPA 2020-2023...	147
Figura 10 – Diagrama de orientação do processo de elaboração dos indicadores incluso no Manual Técnico nº 001/2019.....	148
Figura 11 – Ponto de equilíbrio econômico no cenário de restrição orçamentária na escolha de bens.....	169
Figura 12 – Curva da utilidade marginal decrescente.....	173
Figura 13 – Processo produtivo no setor público.....	174

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Procuradores do Estado e servidores do quadro de apoio ativos nos anos de 1982, 2002 e 2022.....	127
Gráfico 2 – Quantidade de atos de citações, intimações e notificações processuais registradas nos anos de 1982, 2002 e 2022.....	128
Gráfico 3 – Quantidade de Procuradores por população.....	137
Gráfico 4 – Razão entre Procuradores por processo e entre processo e orçamento .....	138
Gráfico 5 – Indicador de arrecadação da dívida ativa constante da parte final da Revista da PGE 2022.....	158
Gráfico 6 – Indicador de litigiosidade na Saúde constante da parte final da Revista da PGE 2022.....	159
Gráfico 7 – Indicador de litigiosidade administrativa constante da parte final da Revista da PGE 2022.....	160
Gráfico 8 – Comparativo das dotações orçamentárias (PPAs 2016-2019 e 2020-2023).....	161
Gráfico 9 – Dotação orçamentária por fonte no PPA 2016-2019 e 2020-2023.....	162
Gráfico 10 – Ponto de equilíbrio nas curvas de oferta e demanda.....	169
Gráfico 11 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020.....	204
Gráfico 12 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2021.....	204
Gráfico 13 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2022.....	205
Gráfico 14 – Sentenças no âmbito dos processos administrativos no período de 2020-2022.....	207
Gráfico 15 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020.....	210
Gráfico 16 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2021.....	211
Gráfico 17 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2022.....	212
Gráfico 18 – Sentenças no âmbito dos processos de saúde no período de 2020-2022.....	213
Gráfico 19 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020.....	215
Gráfico 20 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2021.....	216
Gráfico 21 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2022.....	217
Gráfico 22 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020-2022.....	218

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programação orçamentária de determinados Estados brasileiros.....	136
Quadro 2 – Imagem das etapas do ciclo orçamentário para elaboração do PPA constante no Manual Técnico nº 001/2019.....	143
Quadro 3 – Dimensão e áreas do Plano SC 2030.....	147
Quadro 4 – Quadro-resumo extraído do Anexo I do PPA 2020-2023 – orçamento previsto para o período 2020-2023 – Lei nº 17.874/2019.....	151
Quadro 5 – Orçamento do quadriênio 2020-2023.....	152
Quadro 6 – Previsão orçamentária do quadriênio 2020-2023.....	154
Quadro 7 – Rubricas orçamentárias sob gestão da PGESC.....	155
Quadro 8 – Diagnóstico Setorial da PGESC, indicando as dimensões, os objetivos estratégicos e os indicadores estratégicos.....	156

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Econômica do Direito
AGU	Advocacia Geral da União
CASC	Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos
CEST	Centro de Estudos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CLS	Critical Legal Studies
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DEA	Análise Envoltória de Dados
DIAD	Diretoria de Administração
DIOR	Diretoria de Planejamento Orçamentário
DITEC	Diretoria de Apoio Técnico
DPE	Defensoria Pública do Estado
ECJ	Estudos da Crítica Jurídica
EJC	Estudos Jurídicos Críticos
EUA	Estados Unidos da América
FUNJURE	Fundo Especial de Estudos Jurídicos e de Reaparelhamento
GEFIC	Gerência de Finanças e Contabilidade
GEMAT	Gerência de Materiais e Serviços Gerais
GEORC	Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Orçamento
GEPLA	Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual
GEREH	Gerência de Recursos Humanos
GEREO	Gerência de Execução Orçamentária
GETIN	Gerência de Tecnologia da Informação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAE	Law and Economics
LC:	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manuais de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEL	Mínimo Ético Legal
MPF	Ministério Público Federal
NAG	Núcleo de Apoio ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado
NE	Nota de Empenho
NL	Nota de Liquidação
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEES	Princípio da Eficiência Econômico Social
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGESC	Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina
PPA	Plano Plurianual
SAF	Subcorregedoria de Autarquias e Fundações Públicas
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
SECAP	Secretaria de Cálculos e Perícias
SEPRAD	Secretaria do Processo Administrativo
SEPROJ	Secretaria do Processo Judicial
SMART	Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time based
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TEP	Teoria da Escolha Pública

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
1.1	ESTRUTURA E DIVISÃO.....	22
1.2	METODOLOGIA.....	23
<b>2</b>	<b>ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DO ORÇAMENTO PÚBLICO: RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS SOB O ENFOQUE DA AED.....</b>	<b>24</b>
2.1	O MOVIMENTO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED).....	25
2.2	ELEMENTOS BÁSICOS DA METODOLOGIA DA AED – ESCASSEZ, CUSTO DE OPORTUNIDADE E PREFERÊNCIA.....	31
2.3	ANÁLISE ECONÔMICA POSITIVA E NORMATIVA.....	33
2.4	ESCOLAS (VERTENTES).....	34
<b>2.4.1</b>	<b>Enfoque tradicional – Escola de Chicago.....</b>	<b>35</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Escola Neoinstitucional – <i>Property Rights</i>.....</b>	<b>37</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Teoria da Escolha Pública – <i>Public Choice Theory</i>.....</b>	<b>40</b>
<b>2.4.4</b>	<b>Estudos da Crítica Jurídica (CLS).....</b>	<b>47</b>
2.5	ASPECTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE ECONÔMICA.....	50
<b>2.5.1</b>	<b>Racionalidade econômica e a economia comportamental.....</b>	<b>50</b>
<b>2.5.2</b>	<b>Assimetria das informações.....</b>	<b>54</b>
<b>2.5.3</b>	<b>Custo da transação.....</b>	<b>56</b>
<b>2.5.4</b>	<b>Eficiência.....</b>	<b>57</b>
2.6	DIREITO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS.....	61
<b>2.6.1</b>	<b>Da correlação do tema com a Ciência das Finanças.....</b>	<b>62</b>
<b>2.6.2</b>	<b>Direito Financeiro como Ciência de Direito Público.....</b>	<b>63</b>
<b>2.6.3</b>	<b>Princípios do Direito Financeiro.....</b>	<b>64</b>
2.7	ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, ESTRUTURAÇÃO E INSTRUMENTOS.....	69
<b>2.7.1</b>	<b>Plano Plurianual.....</b>	<b>74</b>
<b>2.7.2</b>	<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias.....</b>	<b>78</b>
<b>2.7.3</b>	<b>Lei Orçamentária Anual.....</b>	<b>80</b>
<b>2.7.4</b>	<b>Processo Legislativo Orçamentário.....</b>	<b>82</b>
<b>2.7.5</b>	<b>Receitas públicas: conceito, espécies e estágios.....</b>	<b>86</b>

2.7.6	<b>Despesas públicas: conceito, espécies e estágios.....</b>	<b>88</b>
3	<b>A ADVOCACIA PÚBLICA E O PAPEL INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA NO SISTEMA DE SERVIÇOS JURÍDICOS CATARINESE: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO PPA 2020-2023.....</b>	<b>92</b>
3.1	A ADVOCACIA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: CONCEITO E HISTÓRICO.....	93
3.2	ATIVIDADES E FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL – O PAPEL DA PGE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	102
3.2.1	<b>Contencioso judicial.....</b>	<b>104</b>
3.2.2	<b>Consultivo.....</b>	<b>106</b>
3.2.3	<b>Controle interno de juridicidade.....</b>	<b>109</b>
3.3	ADVOCACIA PÚBLICA COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	111
3.3.1	<b>Interesse público e políticas públicas.....</b>	<b>113</b>
3.3.2	<b>Advogado Público e sua atuação no início, meio e fim da construção, implementação e controle da Política Pública.....</b>	<b>117</b>
3.4	PGESC: ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SERVIÇOS JURÍDICOS CATARINENSE.....	120
3.4.1	<b>Estrutura e competências na PGESC à luz da Lei Complementar nº 317/05 e o Decreto nº 1.485/18.....</b>	<b>126</b>
3.4.1.1	<i>Órgãos de Direção.....</i>	127
3.4.1.2	<i>Órgãos de Execução Central – Finalísticos e Não Finalísticos.....</i>	129
3.4.1.3	<i>Os órgãos de execução regionais, de assessoramento superior e de apoio técnico.....</i>	130
3.4.1.4	<i>Os órgãos de apoio operacional.....</i>	131
3.5	A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS PARA A PGESC NO PPA 2020-2023.....	133
3.5.1	<b>Conjuntura normativa do processo orçamentário no Estado de Santa Catarina.....</b>	<b>137</b>
3.5.2	<b>Plano Plurianual 2020-2023 – o passo a passo de sua construção no Estado de Santa Catarina.....</b>	<b>140</b>
3.5.3	<b>PPA 2020-2023 – Dados, Informações e a PGESC.....</b>	<b>148</b>



<b>4</b>	<b>O “ORÇAMENTO ÓTIMO” DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SERVIÇOS JURÍDICOS CATARINENSE: A BUSCA POR PRÁTICAS EFICIENTES NA GESTÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS PARA E PELA PGESC.....</b>	<b>161</b>
4.1	O ORÇAMENTO ÓTIMO.....	162
4.1.1	<b>Equilíbrio e o orçamento ótimo.....</b>	<b>165</b>
4.1.2	<b>Utilidade, a curva de utilidade, utilidade marginal decrescente e a Análise Envoltória de Dados (DEA) – elementos para configuração do ponto ótimo do orçamento.....</b>	<b>170</b>
4.1.3	<b>Ponto ótimo do orçamento.....</b>	<b>174</b>
4.1.4	<b>Receita, despesa e desempenho do papel institucional na construção do ponto ótimo do orçamento.....</b>	<b>175</b>
4.1.5	<b>Orçamento ótimo para e pela PGESC.....</b>	<b>179</b>
4.1.6	<b>Orçamento Ótimo e a AED – TEP e PEES como ferramentas para a construção da alocação ótima de recursos públicos pela PGESC.....</b>	<b>182</b>
4.1.7	<b>Criando o orçamento ótimo.....</b>	<b>187</b>
4.1.8	<b>(Des)Equilíbrio e a execução orçamentária – déficit versus superávit orçamentário, excesso versus queda de arrecadação e suplementação versus contingenciamento do orçamento.....</b>	<b>191</b>
4.2	<b>GESTÃO EFICIENTE DOS RECURSOS PÚBLICOS POR PARTE DA PGESC – ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS A PARTIR DOS INDICADORES DO PPA 2020-2023.....</b>	<b>195</b>
4.2.1	<b>Dos critérios para criação dos indicadores do PPA 2020-2023 – Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista.....</b>	<b>196</b>
4.2.2	<b>Do indicador da Litigiosidade Administrativa.....</b>	<b>197</b>
4.2.2.1	<i>Desjudicialização: resolução administrativa dos litígios.....</i>	<i>198</i>
4.2.2.2	<i>Segurança Jurídica e teses judicializadas.....</i>	<i>199</i>
4.2.2.3	<i>Aperfeiçoamento dos critérios de aferição do indicador da Litigiosidade Administrativa.....</i>	<i>200</i>
4.2.2.4	<i>Exposição dos números e comportamento dos dados.....</i>	<i>201</i>
4.2.3	<b>Do indicador da litigiosidade da saúde.....</b>	<b>205</b>
4.2.3.1	<i>Alinhamento do conhecimento entre os Atores envolvidos na judicialização de Políticas Públicas.....</i>	<i>205</i>
4.2.3.2	<i>Inovação e avanço tecnológico na gestão de medicamentos.....</i>	<i>206</i>

4.2.3.3	<i>Dispensa de medicação administrativa e a "Farmácia Catarina".....</i>	207
4.2.3.4	<i>Exposição dos números e comportamento dos dados.....</i>	207
<b>4.2.4</b>	<b>Do indicador da arrecadação da dívida ativa.....</b>	<b>211</b>
4.2.4.1	<i>Ajuste da Atuação da PROFIS: Identificação do Crédito – Segregação das Execuções por Faixas de Valores – Padronização dos Procedimentos – Estruturação do Núcleo de Ações Fiscais Estratégicas (NAFE).....</i>	212
4.2.4.2	<i>Desenvolvimento da solução tecnológica (PGE Analytics).....</i>	213
4.2.4.3	<i>Exposição dos números e comportamento dos dados.....</i>	213
<b>4.2.5</b>	<b>Da análise geral dos indicadores do PPA 2020-2023.....</b>	<b>217</b>
4.3	ORÇAMENTO ÓTIMO PARA E PELA PGESC – PRÁTICAS EFICIENTES PARA CONCRETIZAÇÃO DO PAPEL INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA.....	218
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>220</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>226</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O orçamento público, em breves linhas, é ferramenta preditiva de alocação de recursos, estimando receita, fixando despesa e o endividamento, dentre outras séries de regras fiscais previstas no Texto Constitucional. Consiste em mecanismo estrutural do Estado destinado a prever, guiar, proteger, amparar e garantir os desejos da sociedade na busca dos direitos fundamentais<sup>1</sup>, p. 151.

A relevância do tema é manifesta, na medida em que implica, por exemplo, reconhecer nula qualquer despesa realizada pelo Poder Público não previamente incluída na lei orçamentária. Ainda, é o orçamento público o instrumento para desenvolvimento das políticas públicas conduzidas pelos representantes democraticamente eleitos. A despeito disto, é de pouco conhecimento e prática pela comunidade jurídica. Diversos são os fatores atribuídos para tanto. Entre estes, citam-se a complexidade e especificidade do tema. Estas características revelam-se nas peças orçamentárias, documentos extensos que consolidam múltiplos dados e diversos mecanismos atinentes à Ciência das Finanças. Condensam essas peças informações multifacetárias: contábeis, administrativas, econômicas, financeiras e jurídicas.

Somem-se a isto duas situações. A primeira delas vinculada ao fato de que o orçamento público é trabalhado por grupo limitado de servidores públicos, na maioria das vezes, ligados às unidades da Fazenda Federal, Estadual e Municipal. No Estado de Santa Catarina, tal como em diversas outras Unidades Federadas, sequer existe o cargo público com a competência específica neste tipo de demanda. O segundo fator está atrelado ao fato de que estas previsões orçamentárias são reconhecidas pela jurisprudência dos Tribunais Superiores como meramente programáticas, não tendo, em sua grande parte, execução obrigatória. A mutabilidade termina por desestimular a apresentação de programações técnica e fidedignas.

É bem verdade que, desde à edição da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), o orçamento público entrou na pauta do dia. A partir de regras constitucionais mais claras, reforçadas pela introdução do princípio da eficiência, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, concretizou-se a denominada *new public management*: nova gestão pública. A construção de diretrizes de gestão fiscal responsável, consolidada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar

---

<sup>1</sup> Neste sentido ver OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

nº 101/2000, instituiu um movimento de empoderamento do Orçamento Público. Ao longo do exercício de 2023, inclusive, editou-se a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, prevendo o mecanismo de limitação de despesas públicas, conhecido como “*arcabouço fiscal*”.

A presente dissertação debruça-se sobre o orçamento público sob perspectiva da alocação ótima dos recursos. Buscar-se-á desenvolver o conceito do orçamento ótimo sob o enfoque da Ciência Econômica, através do movimento da Análise Econômico do Direito (AED), que fornece as ferramentas necessárias para eficiente alocação de recursos nas peças orçamentárias.

A respeito de tal ideia, diretriz na otimização do orçamento público, cumpre dizer que se constitui em expressão plurissignificativa, atrelada à ideia de custo-benefício. Ou seja, maximização de resultados ante a redução de insumos. Diferentes visões da eficiência podem ser verificadas nas correntes teóricas que compõem a AED, como a apresentada por (i) Coase, que debate eficiência na barganha de bens entre os indivíduos<sup>2</sup>; (ii) Pareto, e o seu teorema de equilíbrio individualista das trocas<sup>3</sup>; (iii) Teorema de Kaldor-Hicks que avança na compensação dos prejudicados<sup>4</sup> e, no viés da (iv) Eficiência Econômica Social de Gonçalves e Stelzer, defendendo-se eficiência com responsabilidade social e um mínimo de ética ou Mínimo Ético Legal (MEL)<sup>5</sup>. Todas estas correntes teóricas, em certa medida, a partir de diferente ponto de vista e fundamentação, buscam a maximização do resultado.

A alocação orçamentária ótima demanda, ainda, no cenário incrementativo de recursos, natural na sequência dos exercícios financeiros, mecanismos para mensurar a eficiência. Ou seja, avaliar o efeito e a utilidade quando adicionamos mais recursos para solução dos problemas a serem enfrentados. A AED possui ferramentas a fim de orientar a Gestão a mensurar eficiência e utilidade nas escolhas a serem realizadas diante da existência de mais recursos públicos disponíveis ou mesmo diferentes políticas públicas a serem adotadas.

---

<sup>2</sup> COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of law and economics**, n. 3. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

<sup>3</sup> PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. São Paulo: Novo Cultural, 1996

<sup>4</sup> KALDOR, Nicholas. Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility. **The Economic journal**, v. 49, n. 195, p. 549-552, 1939.

<sup>5</sup> GONÇALVES, E. das N.; STELZER, J. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 35, n. 68, p. 261–290, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p261>. Acesso em: 20 jul. 2023

O ponto ótimo orçamentário, ou orçamento ótimo encontra-se na situação em que, diante dos recursos existentes, das políticas públicas viáveis e das necessidades apresentadas, realiza-se a melhor alocação de receitas e realização de despesas possíveis. O ponto ótimo do orçamento verifica-se na linha da restrição de orçamento na hipótese em que a escolha apresente a maior utilidade possível.

Essa alocação eficiente de recursos públicos, ante as diferentes escolhas possíveis, deverá ser analisada tanto sob o viés da arrecadação, da despesa, quanto do papel institucional previsto nas leis de referência para cada uma das estruturas do Estado.

A pesquisa, no entanto, enfocará a eficiência na alocação de recursos para a construção do orçamento ótimo para a Advocacia Pública, em especial, do Estado de Santa Catarina.

Escolheu-se desenvolver o estudo especificamente quanto à Advocacia Pública dada a relevância do Órgão como instrumento de auxílio na construção das políticas públicas. A partir de Silva Filho<sup>6</sup>, p. 46, antes de tudo, a função da Advocacia Pública é atuar como “contrabalanço” dentro do Poder Executivo, aperfeiçoando os atos estatais por meio da função de acautelamento, promoção e defesa do interesse público constitucional ínsito ao Estado Democrático de Direito.

No entanto, limitar-se-á tal abordagem à Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGESC). A partir das informações extraídas no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, especialmente os indicadores ali encartados, apresentam-se resultados e avaliam-se elementos para uma proposta de orçamento ótimo para e pela PGESC.

Tudo isto trabalhado sob a luz do Princípio da Eficiência Econômico Social (PEES) e da Teoria da Escolha Pública (TEP). Valendo-se de Silva, o processo orçamentário é feito e gerido por políticos e burocratas, cujos interesses estabelecidos, próprios ou representados, permeiam-no do início ao fim<sup>7</sup>, p. 51.

É a respeito das peculiaridades que cercam o orçamento ótimo para e pela PGESC que as próximas linhas irão se dedicar.

---

<sup>6</sup> SILVA FILHO, Derly Barreto e. A advocacia pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado democrático de direito. In: **Revista Brasileira de Advocacia Pública – RBAP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 45-72, jul./dez. 2015.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1973.

## 1.1 ESTRUTURA E DIVISÃO

A dissertação, portanto, levará o leitor a, percorrendo as peculiaridades que envolvem tanto o processo de formação do orçamento como as funções e necessidades do órgão central de serviços jurídicos, avançar no ponto ótimo do orçamento para e pela PGESC.

A pesquisa se dará então em mais 3 (três) Capítulos distintos.

O segundo Capítulo trará o referencial teórico que será necessário para construção do orçamento ótimo. Nessa medida, trabalha-se, inicialmente, os aspectos inerentes da AED. Apresentando a contextualização histórica do movimento, os seus elementos metodológicos básicos, apresentam-se as escolas (vertentes) e as principais obras a cada uma delas correlacionadas. Avança-se, ao final, para tratar sobre a racionalidade econômica, assimetria das informações, custo da transação e eficiência.

Na sequência, trabalhar-se-ão os institutos inerentes ao orçamento público. A partir de visão geral do Direito Financeiro e Orçamentário, trazer-se-á o enfoque nas peças orçamentárias PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o seu respectivo processo legislativo. Ainda, apresentam-se brevemente os conceitos de receita e despesa pública.

O terceiro Capítulo tratará, mais especificamente, sobre a Advocacia Pública e o seu papel constitucional. Analisando a evolução histórica normativa da Instituição, avança-se para tratar a respeito das funções da Advocacia Pública nas nuances da atividade consultiva, contenciosa e de controle interno de juridicidade. Defende-se a atuação indispensável da instituição como elemento concretizador de políticas públicas.

Em seguida, abordar-se-á especificamente PGESC, apresentando-se toda a estrutura funcional do Órgão e analisando-se os seus aspectos orçamentários à luz das informações que podem ser extraídas do PPA 2020-2023. Faz-se comparação com outras Unidades Federadas, correlacionando dados valiosos para construção ótima do orçamento.

No quarto Capítulo avança-se para conceituar e especificar o orçamento ótimo. Utilizando-se dos conceitos da ciência econômica, como o equilíbrio, utilidade, a análise envoltória de dados, define-se o ponto ótimo do orçamento. Em sequência, à luz das particularidades do órgão central de serviços jurídicos catarinense, defendem-se as características e todo o processo de formação e reequilíbrio do orçamento ótimo para e pela PGESC.

Na parte final, analisando ações executadas pela PGESC, à luz dos indicadores do PPA 2020-2023, avalia-se a eficiência para concluir com práticas eficientes para concretização do papel institucional da advocacia pública.

## 1.2 METODOLOGIA

Visando alcançar os referidos objetivos específicos, o método de abordagem utilizado será o dedutivo, que, de acordo com Gil, é aquele “[...] que parte do geral e, a seguir, desce ao particular”<sup>8, p. 27</sup>. Desse modo, inicia-se com um estudo geral sobre a AED e orçamento público (Capítulo 2), passando pela atuação da advocacia pública e o PPA 2020-2023 (Capítulo 3), para, por fim, analisar o orçamento ótimo para e pela PGESC (Capítulo 4)

Quando ao método de procedimento, por sua vez, que corresponde às etapas mais concretas da pesquisa, neste estudo específico será utilizado o Monográfico, que, de acordo com as autoras Lakatos e Marconi, “[...] consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações”<sup>9, p. 81</sup>. Efetiva-se, durante o trabalho, ampla consulta em doutrinas e artigos científicos nacionais e estrangeiros, bem como na legislação.

Por fim, a técnica de pesquisa empregada no levantamento dos dados, fontes teóricas e documentais para o desenvolvimento dos capítulos será a bibliográfica e da pesquisa documental<sup>10, p. 221</sup>.

---

<sup>8</sup> GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

<sup>9</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

<sup>10</sup> Cf. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Atlas, 1993.

## 2 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DO ORÇAMENTO PÚBLICO: RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS SOB O ENFOQUE DA AED

O presente Capítulo trata do marco teórico da pesquisa e busca apresentar os parâmetros metodológicos e conceituais da Análise Econômica do Direito (AED) e do orçamento público, os quais servirão para fundamentar e analisar as medidas e propostas para construção do Orçamento Ótimo para e pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGESC). Inicia-se com a apresentação conceitual da AED, os movimentos de formação da Disciplina, remontando-se aos estudos de Cesar Beccaria e Jeremy Bentham<sup>11</sup> com a aplicação do utilitarismo para abordagem dos crimes e punições e a reconstrução da Política e do Direito, respectivamente.

Em primeiro momento, apresentam-se os elementos básicos da AED, como a preferência, escassez e o custo de oportunidade, considerando-se os vieses positivo e normativo da Ciência Econômica. Mais adiante aborda-se a AED a partir de três vertentes distintas: a Escola de Chicago, a Escola Neoinstitucional, a Teoria da Escolha Pública (TEP); bem como, da crítica própria dos Estudos da Crítica Jurídica (CLE). As Escolas da AED servirão de alicerce para tratar os aspectos teóricos, como a racionalidade econômica, a assimetria das informações, a teoria dos custos da transação, a eficiência e a TEP.

No segundo momento deste Capítulo, analisam-se o conceito, os princípios e as diretrizes do orçamento público. Com base em Regis Fernandes Oliveira, Ricardo Lobo Torres, Ives Gandra Silva Martins, Paulo de Barros Carvalho e Leandro Paulsen, apresentam-se os instrumentos orçamentários com as suas respectivas peculiaridades – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Avaliando-se todo o processo de formação, definição e execução das peças orçamentárias, buscar-se-á alinhar o conhecimento do leitor em área pouco explorada pela pesquisa jurídica, a saber, o Direito Orçamentário e Financeiro.

As linhas seguintes buscam, portanto, traçar o encaminhamento da pesquisa para conexão que se fará entre a AED e o orçamento público. Por meio do referencial Teórico e instrumental da AED, especialmente a partir da TEP, analisar-se-á o processo de alocação de recursos públicos e a consequente definição das receitas e despesas públicas

---

<sup>11</sup> FISCHMANN, Filipe. **Direito e economia: um estudo propedêutico de suas fronteiras**. 2010. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.



como escolha político-jurídica. A construção da peça orçamentária, a sua alteração e, finalmente, a sua execução implicam a concretização ou não dos interesses públicos primários e secundários e a satisfação da vontade do agente político. É sobre o alicerce desta discussão que se discorrerá nas linhas vindouras.

## 2.1 O MOVIMENTO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

A partir da acepção da expressão, a AED representa a reunião de duas Ciências aparentemente afastadas: o Direito e a Ciência Econômica. A Ciência Econômica “é o estudo da alocação de recursos escassos em seu uso mais eficiente, considerando o comportamento de diferentes agentes na busca pela maximização do atendimento de suas preferências pessoais”<sup>12</sup>; Para Posner, é “a ciência que trata da decisão racional em um mundo onde os recursos são escassos em relação às necessidades humanas”<sup>13</sup>, p. 25.

Encontra-se, assim, para a Ciência Econômica, a presença de duas variáveis: (i) a escassez – sem a limitação de recursos e a ilimitada necessidade, não haveria motivos para estudar-se a economia, e (ii) a atuação do homem racional, voltado a maximizar o seu bem-estar, considerando os benefícios e os custos das escolhas e das alternativas. Destaque-se, aqui, desde já, que autores, como Pareto<sup>p. 33</sup>, lembram que nem sempre o indivíduo age integralmente de forma racional como *homo oeconomicus*<sup>14</sup>. No entanto, isso não afasta a racionalidade como elemento de estudo da Ciência Econômica.

*A priori*, portanto, a Ciência Econômica estaria destinada a analisar, sob os aspectos Macroeconômicos e Microeconômicos, a interação dos agentes econômicos em mercado ou não, na medida em que produzem, repartem, fazem circular e consomem riquezas. Do ponto de vista da Macroeconomia estudam-se, v.g. conceitos de produção, juros, emprego, inflação, etc. Da mesma forma, do ponto de vista da Microeconomia, estudam-se, as Curvas de Oferta e de Demanda, ponto de equilíbrio, conceito de eficiência, etc. Releva-se, ainda e sempre, o custo-benefício que será considerado no Direito Econômico a partir do Princípio da Economicidade.

O Direito, de outro lado, segundo Gico Jr., “é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano”<sup>15</sup>, p. 17. Daí a concepção de Ciência destinada

<sup>12</sup> BECKER, Gary S. *Economic theory*, 2008.

<sup>13</sup> POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México: FCE, 2007.

<sup>14</sup> PARETO, Vilfredo, 1996.

<sup>15</sup> GICO JR., Ivo T. *O que é análise econômica do direito: uma introdução*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

a distribuir a justiça a partir de procedimento hermenêutico de criação de postulados preestabelecidos do que se está obrigado, se é permitido ou proibido e do que é legal ou ilegal.

A aparente ausência de pontos de intersecção desaparece diante da AED. A AED é movimento que essencialmente consiste em aplicar princípios, métodos e técnicas habituais à Ciência Econômica, ao estudo de problemas característicos do Ordenamento (Sistema) Jurídico. A AED, segundo Gico Jr., “consiste na utilização da abordagem econômica para compreensão, interpretação, aplicação e avaliação das normas jurídicas e as suas consequências”<sup>16</sup>. Ainda em Gico Jr., a AED:

[...] é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.<sup>17, p. 17</sup>

Para Posner AED é a “aplicação de teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico”<sup>18, p. 759</sup>. Ainda, ao conceituar a metodologia da AED, Mercurio e Medema discorrem sobre:

[...] a aplicação da teoria econômica - principalmente microeconomia e conceitos básicos de Economia do Bem-estar - para o exame da formação, da estrutura, dos processos e do impacto econômico do direito e das instituições jurídicas.<sup>19, p. 1</sup>

A AED, portanto, utiliza do ferramental analítico e empírico da Ciência Econômica, especialmente da Microeconomia, para analisar as consequências e as prováveis reações das pessoas à dada regra. Segundo Gonçalves, a Ciência Econômica oferece ao operador do Direito:

[...] padrão útil (teoria comportamental) que permite avaliar se as leis e as políticas públicas estão servindo ao objeto social a que se destinam e prever os efeitos que as normas jurídicas gerem sobre o comportamento humano a partir de critérios científicos e de métodos amparados na eficiência.<sup>20, p. 63</sup>

<sup>16</sup> GICO JR., Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic analysis of law review**, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1460/1110>. Acesso em: 12. maio 2023.

<sup>17</sup> GICO JR., 2016.

<sup>18</sup> POSNER, Richard A. The Economic approach to law. **Texas law review**, v. 53, n. 4, 1975.

<sup>19</sup> MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the law: from Posner to postmodernism and beyond**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2006.

<sup>20</sup> GONÇALVES, Jéssica; QUEIROZ, Bruna Pamplona de. **Direito e economia: interdisciplinaridade no ensino jurídico brasileiro**. Direito, justiça e economia: a influência dos parâmetros econômicos na esfera legal, Florianópolis: EMais, 2019.

Assim, quando se fala em AED, refere-se ao método de investigação cujo objeto de estudo específico pode ser qualquer questão humana. É “lente” que pode se aplicar a diferentes escopos, como a distribuição de recursos públicos, a negociação contratual, o Direito Penal, o Direito Empresarial etc. Gonçalves e Stelzer destacam que:

Este novo método analítico possibilita verificar a influência das normas sobre as ações dos indivíduos e a resposta destes para com a própria norma possibilitando, assim, real aproximação entre o ser (sein) e o dever ser (solen), revelando o aspecto econômico que permanece latente no ideário de justiça do direito. A Economia é ciência analítica por natureza e aplica-se ao Direito na medida em que lhe propicia a metodologia necessária para quantificar interesses, analisar procedimentos e indicar soluções com tendências probabilísticas que levem à dissipação dos conflitos e à satisfação das necessidades, bem como à elaboração legislativa. Consequentemente, a Ciência Econômica, passa a ter papel preponderante ao explicar o fenômeno jurídico-econômico e, aqui, tem-se, já, uma peculiaridade a ser apontada. A fenomenologia estudada pelas Ciências Sociais é única, não existindo o fenômeno econômico dissociado do fenômeno jurídico: assim como é uma ficção verificar, no ser humano, ora *homo juridicus*, ora o *homo economicus*. A realidade é uma só e, se pode ser apreciada de vários ângulos para um melhor entendimento, também, pode ser apreciada em seu conjunto, de uma forma holística como requer o movimento vivido pela humanidade.<sup>21</sup>

Ao sobrepor à superestrutura legal as suposições tradicionais da Análise Econômica, a Escola *Law and Economics* (LAE)<sup>22</sup> é capaz de utilizar o “ferramental” econômico não apenas para teorizar e analisar o impacto do Direito sobre a economia, mas também para teorizar e avaliar a própria qualidade dos instrumentos legais, de acordo com métricas econômicas predefinidas. Sobre as vantagens advindas da interdisciplinaridade entre o Direito e a Economia, as lições de Sztajn afirmam “porque não associar eficácia à eficiência na produção das normas jurídicas para atingir o melhor resultado com o mínimo de erros ou perdas ou alcançar a maneira mais produtiva”.<sup>23</sup>

O atual estágio de interação entre a Ciência Econômica e o Direito na AED remonta a um longo percurso. Fischmann<sup>24, p. 12</sup> destaca que, desde os estudos de Cesar Beccaria e Jeremy Bentham com a utilização do utilitarismo para abordagem dos crimes

<sup>21</sup> GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **O direito e a law and economics: possibilidade Interdisciplinar na contemporânea teoria geral do direito.** Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaddsus/view/1390>. Acesso em: 11 maio 2023.

<sup>22</sup> *Law and Economics* aqui é utilizada para explicar o fenômeno econômico e propor medidas para corrigir distorções, nas lições de Raquel Sztajn e Décio Zylbersztajn. SZTAJN, Rachel. *Law and Economics*. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

<sup>23</sup> SZTAJN, Rachel. *Law and Economics*. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

<sup>24</sup> FISCHMANN, 2010.

e punições e a reconstrução da Política e do Direito, respectivamente, é possível notar esta interação.

Battesini<sup>25, p. 25-26</sup> apresenta a interação entre a Ciência Econômica e o Direito em três momentos diferentes: (i) os precursores (período anterior à década de 1830), (ii) a primeira “onda” (período de 1830 a 1930) e (iii) a segunda “onda” (período após 1930). O recorte apresentado está diretamente vinculado às vertentes da AED e ao desenvolvimento das pesquisas em vieses distintos.

De maneira diferente, Minda defende a existência de duas “gerações” apenas:

A primeira geração responsável pela formação do movimento unia-se em torno de sua fé na fusão entre o direito e os métodos quase-científicos da economia. A segunda geração adotou uma postura mais pragmática e resoluta perante a análise econômica do direito: a economia é considerada útil para examinar observações empíricas acerca do comportamento jurídico.<sup>26, p. 8</sup>

Nessa linha de pensamento, o período compreendido entre 1830 e 1930 marca a interação entre Direito e Economia em estudos identificados, especialmente, na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA). Conforme Battesini a “ideologia Marxista, a Escola austríaca, o realismo jurídico norte-americano e o pensamento econômico neoclássico”<sup>27, p. 29</sup>, são marcas históricas deste período.

As primeiras décadas do Século XX vão estabelecer movimento crítico à Teoria Econômica Neoclássica, por meio do desenvolvimento do institucionalismo econômico norte-americano. Estudos de autores como Thorstein Veblen, Richard Ely e John Commons, influenciados pela Escola Histórica Alemã, são desse período.

Ainda, esta aproximação entre as Ciências Econômicas e o Direito, também, aproxima o institucionalismo e o realismo jurídico. Este último, segundo Jéssica,

[...] constitui-se em movimento preocupado com o conteúdo real do direito, visto como instrumento para alcançar objetivos socialmente relevantes, considerando os efeitos econômicos das normas jurídicas, a partir de um processo de ponderação de perdas e ganhos.<sup>28, p. 64</sup>

A segunda “onda” tem como marco inicial o trabalho de Aaron Director ao utilizar os fundamentos econômicos no estudo de casos jurídicos de antitruste, em suas aulas, na Faculdade de Direito da Universidade de Chicago. Anos depois, em 1958, com o avanço

<sup>25</sup> BATTESINI, Eugênio. **Direito e economia**: novos horizontes da responsabilidade civil no Brasil, São Paulo: LTr, 2011.

<sup>26</sup> MINDA, Gary. **Postmodern legal movements**: law and jurisprudence at century’s end. New York: New York University Press, 1995.

<sup>27</sup> BATTESINI, 2011.

<sup>28</sup> GONÇALVES; QUEIROZ, 2019.

dos estudos econômicos e a interação com o Direito, surgiu a publicação do *Journal of Law and Economics*. E é exatamente nesta revista que Ronald Coase publicou o artigo *The Problem of Social Cost*<sup>29</sup>, considerado o marco teórico da segunda “onda”.

Ainda, em 1961, Guido Calabresi publicou o artigo *Some Thoughts on Risk Distribution and the Laws of Torts*<sup>30</sup>, na revista da Faculdade de Direito de Yale.

Esses estudos iniciam a transição da análise econômica, restrita, até então, ao regime de mercado concorrencial para a compreensão das implicações (consequências) fáticas de outros ramos jurídicos. Coase, por meio do seu Teorema, discorre que:

Os agentes privados podem solucionar os problemas das externalidades entre si, desde que os custos de transação não sejam excessivos. Qualquer que seja a distribuição inicial dos direitos, as partes interessadas sempre podem chegar a um acordo pelo o qual todos ficam numa situação melhor.<sup>31, p. 4-5</sup>

Destaca-se que o estudo, ampliando a utilização dos elementos da Ciência Econômica aos demais ramos do Direito, visa a analisar até que ponto os agentes sociais são capazes de lidar com externalidades negativas em suas relações.

Calabresi, de outro lado, estudou sobre o processo de distribuição de risco entre os agentes pela análise de custos e do preço. Discorreu que a eficiente alocação de custos dos acidentes ocorre quando há proporção entre o preço dos bens e os custos totais de produção e que as atividades de risco devem arcar com as perdas delas decorrentes<sup>32</sup>.

Ainda sobre a internalização dos custos, é possível se verificar a partir dos estudos de Pigou. Para o autor<sup>33</sup>, uma externalidade pode ser verificada no instante em que alguém, enquanto presta o serviço a uma contraparte, dissipa-o a terceiros ou faz com que o serviço imponha custos a terceiros de maneira que não é possível cobrar os beneficiários, nem angariar indenização em proveito de precedentes. O fenômeno das externalidades, entendido como consequências negativas ou positivas que certa atividade ou relação econômica provoca em relação a terceiros, impõe a atuação Estatal pelo que se denominou de taxa pigouviana.

Nessa linha, Pigou engendrou as chamadas regras de responsabilidade, conhecidas por Impostos ou Taxas Pigouvianas, as quais são “subvenções ou uma forma de

---

<sup>29</sup> COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of law and economics**, n. 3. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

<sup>30</sup> CALABRESI, Guido. **Some thoughts on risk distribution and the laws of Torts**. New Haven: Yale University Press, 1961.

<sup>31</sup> COASE, 1960.

<sup>32</sup> Nesse sentido, ver *in* CALABRESI, 1961.

<sup>33</sup> HENDERSON, David R. Arthur Cecil Pigou. **Econlib**. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Pigou.html>. Acesso em: 12 jul. 2023.

regulamentação impostas ou acordadas com aqueles que criam as externalidades negativas”<sup>34</sup>, p. 202.

No entanto, em 1973, a publicação da obra *Economic Analysis of Law* trouxe novas contribuições ao movimento da AED, ao promover o estudo sistemático dos diversos setores jurídicos sob perspectiva econômica. A partir de Posner, cuja análise econômica não somente é compatível em ambientes mercadológicos, mas também em contextos não mercadológicos, o objetivo da Análise Econômica é explicar e prever o comportamento dos grupos que participam do Sistema Jurídico, partindo do pressuposto de que as pessoas são racionais em suas interações sociais.<sup>35</sup>

O ex-juiz federal norte-americano Ricard Allen Posner, inclusive, segundo Araújo, que é “o mais proeminente membro do campo do Direito e Economia do mundo Jurídico”<sup>36</sup>, p. 287, ao longo do caminho promoveu mudanças no seu pensamento, desde a sua primeira publicação, até chegar a sua última e atual fase, denominada de pragmática<sup>37</sup>, p. 227. Segundo Fonseca, pelo pragmatismo:

[...] o importante é solucionar, da melhor maneira possível, os problemas que surgem no dia a dia, de sorte que alcançar o resultado eficiente vai além da maximização da riqueza e passa a compreender qualquer resultado que se entenda como socialmente útil no contexto em que será produzido.<sup>38</sup>, p. 21

Nesta fase, portanto, Posner defendeu que a cientificidade da economia deixaria de ser fundacional e passaria a ser instrumento de que se vale o pragmatismo jurídico. Portanto, o pragmatismo Posneriano espera que a Teoria Econômica apresente modelos válidos para, empiricamente, avaliarem-se se as decisões serão de fato úteis para solução de problemas da sociedade.

A AED é movimento amplo formado por diversas correntes de pensamento – ou vertentes – que mantêm pontos semelhantes e procedimentos metodológicos comuns, a partir de referenciais finais distintos. Citam-se a Escola de Chicago, a Escola de Yale,

<sup>34</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>35</sup> POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

<sup>36</sup> ARAÚJO, Tiago Cardoso. **Análise econômica do direito no Brasil: uma leitura à luz da teoria dos sistemas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

<sup>37</sup> FREIRE, Alonso. O pêndulo de Posner. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 8, n. 2, 2015. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/21/37>. Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>38</sup> FONSECA, Vinicius Simões Borges Espinheira. **Direito tributário e análise econômica do direito: segurança jurídica e consequencialismo nos limites da norma tributária**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

TEP, o Direito e Economia Institucional, a nova Economia Institucional, a Escola Austríaca, dentre outras. Estas Escolas serão abordadas mais adiante.

A AED, portanto, segundo Mackaay, atua

[...] não só como uma ferramenta preciosas para o legislador, para o juiz e para a doutrina convidada a exercer a nobre missão de trazer à luz os fundamentos do direito e mostrar os caminhos para sua adaptação às novas realidades.<sup>39</sup>, p. 665

Ainda, e principalmente, como instrumento para que os aplicadores do Direito avaliem se “a adequação de determinada norma está intimamente ligada às suas reais consequências sobre a sociedade (consequencialismo)”<sup>40</sup>, p. 11.

Apresentado o movimento da AED, considerem-se os elementos básicos de sua metodologia.

## 2.2 ELEMETOS BÁSICOS DA METODOLOGIA DA AED – ESCASSEZ, CUSTO DE OPORTUNIDADE E PREFERÊNCIA

Para Ribeiro<sup>41</sup>, p. 21, a AED baseia-se em determinados postulados, elementos básicos para sua estrutura metodológica, que são a escassez, o custo de oportunidade, também denominado de *trade-off*, e a escolha.

Salama<sup>42</sup>, p. 16 explica que os indivíduos vivem em um mundo de recursos escassos, de maneira que, se eles fossem infinitos, não haveria o problema de equacionar sua alocação, já que todos poderiam ter tudo o que quisessem. O Direito e, por via de consequência direta, os hermeneutas e o Poder Judiciário, inclusive, surgem como instrumentos para solução do conflito entre a necessidade dos indivíduos e a escassez de recursos. Segundo Gico, “se não houvesse escassez, não haveria resistência, sem resistência não haveria lide, sem lide não haveria Judiciário, sem Judiciário não haveria necessidade de processo”<sup>43</sup>, p. 17.

O ponto central está alinhado a afirmar, portanto, que, dentro de cenário hipotético em que os recursos não fossem escassos, não haveria problema econômico porque todos

<sup>39</sup> MACKAAY; ROUSSEAU, 2015.

<sup>40</sup> GICO JR., Ivo. Introdução ao direito e economia. In: TIMM, Luciana Benetti (coord.). **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre análise econômica do direito. 3. ed. Indaiatuba: Foco, 2019.

<sup>41</sup> RIBEIRO, Mária Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2016.

<sup>42</sup> SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em direito e economia? **Caderno Direito GV**, n. 22, mar., 2008.

<sup>43</sup> GICO JUNIOR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Indaiatuba: Foco, 2020b.

os indivíduos poderiam satisfazer suas necessidades. Não é o que acontece: a desproporcionalidade entre a necessidade e a possibilidade é concreta.

A escolha surge neste cenário – de uma sociedade em que os recursos são finitos e as necessidades humanas são infinitas surgindo alternativas possíveis e excludentes; de forma que se faz urgir a necessidade de se realizar escolhas diante das possíveis opções. Toda escolha demanda um *trade-off*, já que uma escolha exclui outra(s), sendo a possibilidade excluída o custo de oportunidade. O custo, portanto, é a segunda alocação factível mais interessante para o recurso e que foi preterida<sup>44</sup>, p. 131.

Assim, por exemplo, quando se opta por estudar ou trabalhar em vez de ficar com a sua família, treinar, descansar, tem-se uma opção. A utilidade que se teria por meio de cada uma dessas atividades é o custo de oportunidade implícito ou explícito que se “paga” pela escolha. Portanto, o custo não implica necessariamente valor pecuniário, mas na utilidade que se deixa de fruir pela escolha.

A escolha pelo agente consiste em processo de análise do custo e dos benefícios de cada alternativa, dadas as circunstâncias específicas do caso, recaindo naquela que apresente mais bem-estar. A abordagem pressupõe, portanto, que os indivíduos possuem preferências, sendo capazes de ordenar as alternativas que lhe estão disponíveis conforme a utilidade de cada uma delas. Uma atuação racional maximizadora.

Ainda, sendo racionais, os indivíduos respondem a incentivos. Na medida em que o custo aumenta ou o benefício reduz, promove-se novo processo de escolha. Essa é, inclusive, a ideia central do Direito. Portanto, o aumento ou a redução dos crimes e ações socialmente indesejáveis estarão impactadas com a maior fiscalização ou aumento da pena. Para Ribeiro:

Se pessoas respondem a incentivos, então, do ponto de vista de uma ética consequencialista, as regras de nossa sociedade devem levar em consideração a estrutura de incentivos dos agentes afetados e a possibilidade de que eles mudem de conduta caso essas regras sejam alteradas. Em especial, deve-se levar em consideração que essas mudanças de conduta podem gerar efeitos indesejáveis ou não previstos. Uma das funções da juseconomia é auxiliar na identificação de possíveis efeitos.<sup>45</sup>, p. 25

Fixados os elementos básicos da metodologia, é necessário abordar a classificação da Análise Econômica em positiva e normativa.

---

<sup>44</sup> Neste sentido, vide CARVALHO, Cristiano. Direito tributário e análise econômica: uma introdução atualizada. In: YEUNG, Luciana (Org.). **Análise econômica do direito: temas contemporâneos**. São Paulo: Actual, 2020.

<sup>45</sup> RIBEIRO, 2016.



## 2.3 ANÁLISE ECONÔMICA POSITIVA E NORMATIVA

A AED, segundo Posner<sup>46, p. 69</sup>, envolve a análise positiva e a normativa. Trata-se de dimensões do raciocínio de atuação da AED entre o “dever ser” e o ser. A abordagem positiva, também denominada descritiva ou explicativa, busca descrever como o Direito é na vida real, analisando os efeitos e consequências das normas no mundo dos fatos, real. Portanto, sob o ponto de vista econômico, analisa as regras, leis e normas vigentes sob a perspectiva consequencialista. É análise descritiva, apresentando o que é ou do que era o estado de determinada coisa.

Trebilcock, ao tratar sobre a análise positiva, discorre que:

Se esta política (legal) for adotada, quais podemos prever serão os impactos econômicos prováveis, alocativos (o padrão das atividades econômicas) e distributivos (ganhadores e perdedores) desta política, considerando-se maneiras de acordos com as quais as pessoas provavelmente responderão aos incentivos e desincentivos criados por esta política? Ao prever estas respostas comportamentais, o analista positivo assumirá que a maior parte dos indivíduos são motivados por interesse próprio racional, de modo a maximizar suas utilidades individuais, submetidas as restrições existentes sobre as escolhas disponíveis. Funções de utilidades podem ser infinitamente variadas.<sup>47, p. 3</sup>

Ainda, Posner<sup>48, p. 3-5</sup> identifica na análise positiva duas subespécies: a heurística e a descritiva. A primeira preocupa-se com a identificação da racionalidade que informa a existência de diferentes institutos jurídicos e lhes confere coesão. Ou seja, questiona a própria existência das normas, a sua ontologia. Portanto, qual seria o motivo da existência das regras contratuais? Ou mesmo de responsabilidade civil? As penas e suas espécies? Atua na razão da existência da regra.

O aspecto descritivo é voltado à determinação dos efeitos das normas jurídicas na sociedade, ou seja, investiga as consequências decorrentes das normas legais em análise. Por exemplo, qual a lógica da *pacta sunt servanda* para os contratos? Quais alterações as cláusulas penais e consectários legais punitivos provocam entre os contratantes? Assim, promove uma análise sobre a existência da regra e sua consequência no mundo dos fatos.

---

<sup>46</sup> POSNER, 2000.

<sup>47</sup> TREBILCOCK, Michael. **The limits of freedom of contract**. Cambridge, Harvard University Press. 1993.

<sup>48</sup> POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. Revisão de tradução e texto final por Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. Título original: *Frontiers of legal theory*.

Ainda, entende-se que neste viés está incluído o aspecto de cunho normativo, pelo qual se busca definir quais normas jurídicas são desejáveis, comparando sua eficiência a partir das conclusões obtidas nos dois aspectos anteriores de análise.

Por outra óptica, a abordagem normativa é prescritiva, ligada ao “deve ser”. Portanto, nesta, a AED busca explicar como o Direito deve ser a partir dos conceitos de justiça, eficiência e maximização de riqueza. Nesta, a análise visa a auxiliar os políticos na definição de determinada política pública a partir da verificação da sua eficiência e está mais diretamente ligada às Escolas de Yale e de Harvard, em especial aos trabalhos de Calabresi e Shavell.

Nesta medida, a diferença está no objeto de análise – se preditivo ou descritivo. A atuação positiva, de um lado, destina-se a analisar os fatos, observar as suas consequências e explicar as repercussões da existência das regras. De outro lado, a abordagem normativa tem por finalidade prever, prescrever certa conduta, emitindo juízo de valor para escolher os objetivos socialmente desejáveis. E mais, emulando reações dos envolvidos em prognósticos, formula sugestões de normas e os seus respectivos efeitos econômicos, levando em consideração noções de maximização de riqueza e bem-estar.

Apresentados os vieses positivo e normativo da AED, urge avançar para a análise das Escolas e vertentes desta Disciplina.

## 2.4 ESCOLAS (VERTENTES)

A AED como movimento acadêmico que promove a releitura dos institutos jurídicos a partir dos instrumentos da Microeconomia, remonta aos estudos efetuados por diversos autores ao longo dos últimos 170 anos. Conforme Caliendo, entre os mais variados estudos que utilizam ferramentas jus-econômicas para compreender o Direito, é possível encontrar as mais diversas linhas de pensamento e postulados, que, por vezes, divergem entre si:

Realmente trata-se de uma distinção bem importante entre escolas de pensamentos e abordagens ou movimentos. As escolas apresentam de modo geral um conjunto de postulados compartilhados e defendidos por um grupo de pensadores. Por sua vez as abordagens ou movimentos apresentam um grau mais difuso de postulados comuns ou heterogeneidade na sua agenda de pesquisa.<sup>49, p. 16</sup>

---

<sup>49</sup> CALIENDO, Paulo Antônio. **Direito tributário e análise econômica do direito: Uma Visão Crítica**. Rio De Janeiro: Elsevier, 2009.

Alinhado aos pressupostos básicos da Teoria, em mesma perspectiva econômica, a AED possui derivações distintas no que Gonçalves e Stelzer, pautado nos estudos de Roemer<sup>50</sup>, denominam de enfoques:

[...] o enfoque tradicional da Escola de Chicago – Law and Economics – LaE, o enfoque Neoinstitucional ou vertente dos Property Rights, o enfoque chamado de Eleição Pública – Public Choice e, finalmente, os Estudos da Crítica Jurídica – ECJ.<sup>51</sup>

Tesserolli, ao traçar as diferenças entre os movimentos da AED, denomina-as de “Escolas”<sup>52</sup>. A colar da diferença de nomenclatura, ambos buscam apresentar as afinidades e distinções entre os vieses teóricos, mediante a aglutinação de seus integrantes e suas respectivas conclusões. O objetivo que se segue será apresentar panoramicamente as principais peculiaridades das três vertentes distintas: a Escola de Chicago, a Escola Neoinstitucional, a TEP e a crítica inerente aos Estudos da Crítica Jurídica.

#### 2.4.1 Enfoque tradicional – Escola de Chicago

O enfoque tradicional é outorgado à Escola de Chicago, na qual o trabalho de Posner teve função determinante ao Movimento. De início, conforme Gonçalves, convencionou-se a atribuir a denominação *Law and Economics*<sup>53</sup> de maneira genérica a todo pensamento científico de interconexão entre o Direito e a Economia. No entanto, ao utilizá-la de forma específica, denomina-se de Enfoque Tradicional.

O pensamento, que surgiu diante da grave crise econômica vivida a partir do declínio do Estado do bem-estar (*welfare state*) nos EUA, partiu da crítica ao movimento jurídico-formal de interpretação da legislação. Passou-se a utilizar o emprego da Teoria Microeconômica além exclusivamente dos mercados, como para análise do Direito como um todo. A partir de concepção utilitarista do ordenamento jurídico, baseada em Jeremy

<sup>50</sup> ROEMER, Andrés. **Introducción al análisis económico del derecho**. Trad. José Luis Pérez Hernandez. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>51</sup> GONÇALVES, E. das N.; STELZER, J. Eficiência e direito: pecado ou virtude; uma incursão pela análise econômica do direito. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 28, p. 77-122, 2012.

<sup>52</sup> TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron; KLEIN, Vinicius. Rent seeking e grupos de interesse. *In*: RIBEIRO, Márcia Carla Pereira et al. (orgs.). **Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento**. Curitiba: CRV, 2016.

<sup>53</sup> GONÇALVES, Everton das Neves. **A teoria de Posner e sua aplicabilidade a ordem constitucional econômica brasileira de 1988**. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, p.113. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106450>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Bentham<sup>54</sup>, que afastou o Direito cada vez mais da lógica estática formal, desenvolveu-se perspectiva consequencial à coletividade da aplicação das leis.

Por meio do trabalho de Posner com a obra *Economic Analysis of Law*, firmou-se a tradicional Escola de Chicago, calcada no pressuposto de que os agentes econômicos atuam pautados no pensamento racional e na maximização da riqueza. Reconhecida como a vertente mais radical e conservadora, ao defender que a regra maior é a eficiência econômica, como único e universal objetivo e instrumental do Direito enquanto solucionador do conflito social.

Conforme Gonçalves:

Para esta vertente de pensamento da *Law and Economics*, portanto, o homem, ao agir busca, racionalmente, a maximização de seus interesses, inclusive, imprimindo, no Direito, critério racional de tipo econômico conforme à busca da eficiência tanto no sentido de eliminação de custos sociais impostos pelo instrumental jurídico como na apreciação judicial dos casos concretos propriamente dita. A Escola de Chicago teve embasamento, a partir do exposto, em uma ética utilitarista e de maximização da riqueza, ainda, relevando o valor independente do individualismo e da livre escolha. Em verdade, aqui, são verificadas, como suporte da teoria de base, as máximas do individualismo metodológico economicista neoclássico que remonta ao utilitarismo benthamita.<sup>55</sup>

A Escola de Chicago, portanto, funda-se tanto na premissa utilitarista quanto no pragmatismo consequencialista. Nesta medida, com base na premissa de que os indivíduos atuam racionalmente na seleção de suas escolhas, elaboram-se modelos comportamentais sistemáticos, passíveis de generalização, para avaliar o efeito de normas, na busca da maximização das riquezas. Dentro desta análise de custo-benefício, a LAE busca auxiliar a produção de riqueza no mercado.

Conforme esclarece Zanatta, a AED não se limita à Escola de Chicago, sendo, Esta, apenas um dos enfoques deste movimento acadêmico:

É um erro comum pensar que a *Law & Economics* se limita à escola de Chicago e à análise econômica do direito desenvolvido por Richard Posner e os seguidores de Ronald Coase. Antes mesmo da publicação da seminal obra de Posner, pesquisas em direito e economia eram desenvolvidas na Universidade de Yale. A visão, entretanto, era de caráter progressista. A obra *The Costs of Accidents*, publicada em 1970, mostra a preocupação de Guido Calabresi em analisar o problema de como um sistema jurídico deve formular políticas que minimizem o necessário custo dos acidentes na sociedade moderna.<sup>56, p. 13</sup>

<sup>54</sup> NIÑO, C. S. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 2003.

<sup>55</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 114.

<sup>56</sup> ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Desmistificando a law & economics: a receptividade da disciplina direito e economia no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, n. 10, 2012.

O movimento da AED não se limita a Escola de Chicago, como será visto no Tópico seguinte.

#### 2.4.2 Escola Neoinstitucional – *Property Rights*

A Escola Neoinstitucional, também conhecida como *Property Rights*, tem origem atrelada aos anos de 1950 e 1960, tendo como teóricos Ronald Coase<sup>57</sup>, p. 59-112, Oliver Williamson<sup>58</sup>, Harold Demsetz<sup>59</sup>, Henry Manne<sup>60</sup>, Douglass North<sup>61</sup>, dentre outros. A Escola, em linhas gerais, trata o direito de propriedade sob os parâmetros econômicos.

Utilizando-se dos mesmos pressupostos básicos do enfoque clássico, como a escassez de recursos, as necessidades ilimitadas, individualismo metodológico, racionalidade na escolha, maximização de bem-estar, a partir da análise do custo de transação e de releitura do institucionalismo, analisa-se a propriedade privada, a acumulação de capital e a intervenção estatal. Esse movimento afirma que a racionalidade do comportamento humano e suas escolhas são influenciadas pelas instituições, que são o conjunto de normas sobre determinado direito.

Nesta vertente desenvolve-se o conceito da “tragédia dos comuns”, que consiste na situação em que a atuação isolada dos indivíduos na busca da eficiência da satisfação dos seus próprios interesses termina por esgotar recurso comum, comprometendo a comunidade em que esses indivíduos estejam inseridos.<sup>62</sup>

Salama, ao tratar sobre os pressupostos do enfoque Neoinstitucional, afirma:

(a) o reconhecimento de que a Economia não tem existência independente ou dada, ou seja, de que a história importa, pois cria contextos culturais, sociais, políticos, jurídicos etc. que tornam custosas, e às vezes inviáveis, mudanças radicais (o que se convencionou chamar de “dependência da trajetória”, tradução de “path dependence”); (b) o reconhecimento de que a compreensão do Direito pressupõe uma análise evolucionista e centrada na diversidade e complexidade dos processos de mudança e ajuste (daí a importância da

<sup>57</sup> COASE, Ronald H. *In: SALAMA, Bruno Meyerhof. O problema do custo social. Direito e Economia: textos escolhidos.* São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>58</sup> WILLIAMSON, Oliver E. *Las Instituciones económicas del capitalismo.* México: Fondo de Cultura Económico, 1989.

<sup>59</sup> DEMSETZ, Harold. Toward a theory of property rights. *The American Economic Review*, v. 57, n. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, 1967.

<sup>60</sup> MANNE, Henry. *The economics of legal relationships: readings in the theory of property rights.* West Group, 1975.

<sup>61</sup> NORTH, Douglass C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico.* Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

<sup>62</sup> Cf. ARAUJO, Fernando. *A tragédia dos baldios e dos anti-baldios: o problema econômico do nível ótimo de apropriação.* Coimbra: Almedina, 2008.

abertura para todas outras disciplinas além da Economia, mas também a utilidade da Teoria da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos para estudar complexidade dos processos de ação e decisão coletiva); (c) a preocupação de ir além da filosofia prática e especulativa, visando à compreensão do mundo tal qual ele se apresenta (o que conduz ao estudo das práticas efetivamente observadas e do Direito tal qual de fato aplicado).<sup>63</sup>

A Escola Neoinstitucional sustenta que o desenvolvimento econômico de específica sociedade demanda o estabelecimento de estrutura jurídica institucional que o torne possível. Analisando os efeitos da existência da lei, das regras e da estrutura de incentivos no ambiente institucional, avalia as decisões do comportamento econômico.

Este enfoque, portanto, pressupõe que o Estado foi criado para proteger o capital, tendo as políticas econômicas, por consequência, o dever de zelar pela utilização mais eficiente do mesmo. É o que leciona Gonçalves:

Basicamente, este enfoque, propugna pela utilização mais eficiente da propriedade que, em última análise, não é inerente, exatamente ao objeto ou *res*, e sim, trata de uma expectativa de uso e de utilidade desse objeto. Trata-se, pois, de uma visão economicista mais ampla do que a estrita relação homem-objeto do Direito tradicional romano, ou seja, trata-se de abordar a propriedade do ponto de vista das relações sociais entre homem-homem em relação à existência dos objetos e seu uso. Assim, é justificado o abandono das máximas romanas do *jus abutendi*, *jus fruendi* e *jus utendi* em função de uma apropriação eficiente da possibilidade de uso dos objetos de propriedade.<sup>64</sup>, p. 119

Os neoinstitucionalistas trabalham o conceito de custo de transação como elemento preponderante para a distribuição do direito de propriedade, o comportamento econômico e o uso racional dos bens. Entende-se, aqui, como custo de transação toda uma gama de conceitos atrelados aos custos associados às interações econômicas humanas, como o custo de informação, custo de intermediação, custo de oportunidade, custos decorrentes de incerteza, dentre outros.

A *Property Rights* propõe, em última análise, que a titularidade da propriedade deve estar vinculada a sua melhor utilização – eficiente. Aliás, o Texto Constitucional de 1988 (CRFB/88), inclusive, apregoa esta diretriz ao estabelecer a viabilidade de desapropriação quando do não cumprimento da função social – Artigos 182<sup>65</sup>, 184, 185 e

<sup>63</sup> SALAMA, B. M. O que é direito e economia? Selected Works, *In: Getúlio Vargas Foundation*, Law School, [online], 2008, p. 6-7. Disponível em: [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=bruno\\_meyerhof\\_salama](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=bruno_meyerhof_salama). Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>64</sup> GONÇALVES, 1997.

<sup>65</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal,

186<sup>66</sup> da CRFB/88. Portanto, as leis e regras devem garantir a propriedade que melhor maximize o bem-estar dos indivíduos.

O neoinstitucionalismo correlaciona sanções e preços. O aumento do preço, tal como no mercado, implica redução da procura de determinado bem, de sorte que os indivíduos respondem de maneira semelhante com a introdução de sanções mais graves. As sanções, portanto, atuam como incentivo ao cumprimento das regras e leis<sup>67</sup>, p. 14. Nesse sentido, Levi sustenta que:

[...] as decisões institucionais que produzem como consequência não-intencionada um solapamento daquilo que chama consenso contingente e que, por isso, elevam os custos de implementação das regras. O abandono do consenso contingente precipita a mudança quando eleva o poder de barganha daqueles que não mais aceitam ou deslegitimam os recursos coercitivos em voga.<sup>68</sup>, p. 84

Coase, em *The Problem of Social Cost*, defendeu, como ponto principal, que, quando os custos de transação estão zerados, é indiferente a adjudicação de direitos e

---

obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>66</sup> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária; e Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

<sup>67</sup> Nesse sentido ver COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. Harper Collins Publishers, 1988.

<sup>68</sup> LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

*vice-versa*. Na sua obra defende que quem tiver condições eficientes para arcar com o ônus da internalização, no cálculo econométrico, principalmente, das chamadas externalidades negativas, deve ter a titularidade da propriedade. Como escreve Coelho:

Em linhas gerais, Coase defendeu que o impasse existente entre uma fábrica poluidora e um condomínio vizinho incomodado pela poluição não deve ser analisado sob a perspectiva de que a primeira necessariamente gera externalidades negativas sobre o segundo; pois se os custos envolvidos com a mudança geográfica do condomínio forem inferiores aos custos de se reduzir a poluição, então as externalidades negativas claramente mudam de endereço. A pergunta central deixa de ser, então, a de como restringir as atividades do poluidor por meio da imposição de direitos e deveres, como fazia Pigou, para concentrar-se no problema de maximização do benefício geral. Partindo dessa observação, Coase conclui pela irrelevância do conceito de externalidades e assim cristaliza seu teorema fundamental de que na ausência de custos de transação, a atribuição dos direitos de propriedade em nada altera a alocação final dos bens entre as partes. No caso do parágrafo anterior, por exemplo, Coase demonstra que por mais que se fixasse legalmente o direito de o condomínio exigir medidas ambientalistas da fábrica, se os custos de remoção do condomínio forem inferiores aos custos de tais medidas, a fábrica irá pagar aos condôminos para que se mudem, ao invés de reduzir seus níveis de poluição.<sup>69</sup>

Com sua Teoria, Coase defende que o Estado deixe de ser necessário dentro de uma alocação eficiente de recursos, em que os custos de transação são mínimos, e a solução passa pela forma privada entre os agentes. Contudo, quando os custos de transação são elevados, a Instituição deve atuar e intervir para que a alocação de ganhos e perdas possa ser aprimorada.

### **2.4.3 Teoria da Escolha Pública – *Public Choice Theory***

A TEP, também denominada de Teoria Econômica da Política ou Nova Economia Política, é a vertente da AED que se debruça sobre a interface entre a Economia e a Política. A TEP vai utilizar os instrumentos da Ciência Econômica sobre o campo da Ciência Política para compreender os movimentos dos atores públicos e privados na sua inter-relação.

---

<sup>69</sup> COELHO, Cristiane. **A análise econômica do direito enquanto ciência**: uma explicação de seu êxito sob a perspectiva da História do Pensamento Econômico. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/47q8s2nd>. Acesso em: 14 jul. 2023.



Entre os diversos autores deste movimento teórico temos James M. Buchanan<sup>70</sup> e Gordon Tullock<sup>71</sup>. Aliás, é destes dois autores a obra *The Calculus of consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*<sup>72</sup>, à qual se atribuem os fundamentos deste enfoque da AED. Além deles, há outros autores, como Denis Muller<sup>73</sup> e Robert Nozick<sup>74</sup>.

A TEP surge no final da Segunda Guerra Mundial, período marcado pela ascensão do protagonismo Estatal, com maior intervenção do Estado na economia visando, a um só tempo, corrigir as falhas de mercado e promover a reconstrução econômico política. Dentro deste contexto histórico que a TEP se propõe a analisar o comportamento dos indivíduos com a esfera governamental.

Defendendo posição de contraponto às políticas intervencionistas do pós-guerra, a TEP desmistifica a clássica teoria política de Adam Smith, que pressupunha que o homem político atuava sempre na maximização do interesse público. Tullock discorre afirmando que:

Ao longo do século XIX e início do século XX, os economistas assumiram que os indivíduos se preocupam principalmente com seus próprios interesses e calcularam as consequências dessa suposição. Em contraste, durante esse mesmo período, a ciência política assumiu amplamente que os atores políticos estão preocupados principalmente com o interesse público. Assim, assume-se que o indivíduo que entra em um supermercado e compra itens de sua escolha, ao entrar na cabine de votação, não vota nos políticos e nas leis que os beneficiarão, mas nos políticos e nas leis que beneficiarão a nação como um todo. As pessoas no supermercado compram principalmente os alimentos e outros bens que, dado o preço, beneficiam a si mesmos e suas famílias. No entanto, quando os indivíduos se tornam políticos, presume-se que ocorra uma transformação para que uma perspectiva mais ampla os oriente a decisões corretas em vez de seguir o curso de comportamento que agrada aos grupos de interesse que os apoiaram ou às políticas que podem levar à reeleição.<sup>75, p. 4-5</sup>

---

<sup>70</sup> BUCHANAN, James M. Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. (eds.) **The theory of public choice II**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

<sup>71</sup> TULLOCK, Gordon. The theory of public choice. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government failure: A Primer in Public Choice**. Washington: Cato Institute, 2002, Part I.

<sup>72</sup> BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

<sup>73</sup> MUELLER, Dennis C. Public Choice: a survey. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON

<sup>74</sup> NOZICK, R. **Anarquia, estado e utopia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

<sup>75</sup> Tradução própria. Cf. “Throughout the 19th and well into the 20th century, economists assumed that individuals are primarily concerned with their own interest and worked out the consequences of that assumption. In contrast, during this same period political science largely assumed that political actors are mainly concerned with the public interest. Thus, individuals who enter a supermarket and purchase items of their choice are assumed, when they enter the voting booth, to vote not for the politicians and laws that will benefit themselves, but for politicians and laws that will benefit the nation as a whole. People in the supermarket mainly buy the food and other goods that are, granted the price, found to benefit themselves and their families. However, when individuals become politicians, a transformation is assumed to occur so that a broader perspective guides them to make morally correct decisions rather than follow the course of behavior that pleases the interest groups that supported them or the policies that may lead to reelection.” TULLOCK, 2002.

A Ciência Política pressupunha visão bifurcada do comportamento humano quando na atuação pública e na privada. Pensava-se que o homem político, quando na votação, análise de projetos, definição de políticas públicas, criação de leis e debates públicos, estaria imbuído de interesses públicos, na satisfação da vontade coletiva. No entanto, este mesmo homem, quando na sua atuação privada, adquirindo bens em um mercado, comprando um veículo, investindo no mercado, transformaria o seu viés de análise. Este mesmo indivíduo passaria a atuar racionalmente na maximização dos seus interesses particulares. Essa era a visão bifurcada que predominava até às análises promovidas pela TEP.

A TEP desmitifica as premissas estabelecidas até então pela Ciência Política. Assume que o homem atua na seara pública imbuído dos mesmos interesses de quando está no âmbito privado. Parte-se, portanto, dos mesmos pressupostos estabelecidos pelos enfoques anteriores, ou seja, a escolha racional, maximização dos interesses pessoais e a análise de custo-benefício. A TEP constitui-se em abordagem interdisciplinar que entende como as decisões são tomadas em uma democracia e como essas decisões afetam os interesses dos diversos atores envolvidos, como cidadãos, eleitores, políticos e burocratas.

Leciona Saavedra

A teoria da escolha pública criada por Gordon Tullock e James Buchanan dá a base para esta escola. Como se sabe, os autores mencionados estudam como as decisões públicas são influenciadas por interesses individuais, seja dos grupos de interesse, seja dos próprios públicos / políticos. Assim, a atenção mudaria de falhas de mercado para falhas do processo político. Curiosamente, não há nenhuma oposição marcante desta escola à teoria de eficiência do *Common Law*, mas sim à criação legislativa do Direito. A razão estaria na superioridade do princípio *stare decisis* para corrigir as eventuais falhas na formulação da Lei, enquanto a produção legislativa da Lei estaria exposta a falhas políticas. Embora a ideia possa parecer sugestiva à primeira vista, deve-se reconhecer que ela pressupõe a ausência de pressão sobre os juizes ou que não seria capaz de se replicar ao longo do tempo (como para justificar a validade do precedente).<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Tradução própria. Cf. “La teoría de la elección pública creada por Gordon Tullock y James Buchanan otorga la base a esta escuela. Como se sabe, los autores mencionados estudian cómo las decisiones públicas se encuentran influenciadas por intereses individuales, sea de los grupos de intereses, sea de los propios funcionarios públicos/políticos. Así, la atención se desplazaría de las fallas de mercado a las fallas del proceso político. Curiosamente, no existe una oposición marcada de esta escuela hacia la teoría de eficiencia del *Common Law*, sino más bien hacia la creación legislativa del Derecho. La razón reposaría en la superioridad del principio *stare decisis* para corregir las eventuales fallas en la formulación del Derecho, mientras que la producción legislativa del Derecho se encontrará expuesta a las fallas políticas. Si bien la idea puede parecer sugerente a primera vista debe reconocerse que asume la ausencia de presión sobre los jueces o que la misma no sería capaz de replicarse a lo largo del tiempo (como para justificar la vigencia del precedente).” SAAVEDRA, Velazco; RENZO E. **La relación entre el Derecho y la Economía: Breve itinerario sobre el surgimiento del Law and Economics.** en Ius360, publicado el 6 de mayo 64 del 2015.

No mesmo sentido, escreve Gonçalves:

Destaca-se a obra do Prêmio Nobel James M. Buchanan *Custo e Escolha: uma indagação em Teoria Econômica* onde discute-se a necessidade de escolhas coletivas em processos políticos que levem à otimização das diversas possibilidades em função do bem-estar e conforme à premissa de que o homem é egoísta, racional e maximizador de utilidades. Buchanan encabeça a chamada Economia Política de Virgínia juntamente com Gordon Tullock.<sup>77, p. 13</sup>

Na definição de Tullock<sup>78</sup>, “Public choice is a scientific analysis of government behavior and, in particular, the behavior of individuals with respect to government”. Constitui-se em ciência destinada a, utilizando a mecânica de interesses e escolhas utilizadas no mercado por compradores, vendedores, investidores e produtores, prever modelos de atuação no setor governamental para eleitores, candidatos a cargo, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos, gestores, dentre outros.

Segundo Muller D. C.<sup>79</sup>, a TEP consiste na utilização do “ferramental” da Teoria Econômica aplicada à Ciência Política. A escolha pública se debruça sobre o mesmo objeto da Ciência Política – a Teoria do Estado, o Processo Eleitoral, o Sistema de atuação do Poder Público. No entanto, diferente daquela, a TEP, utilizando a metodologia econômica, parte da premissa de que o indivíduo político maximiza os bens na busca de utilidades egoístas e racional. Muller arremata afirmando:

[...] o estudo econômico de adoção de decisões que pertencem a situações de não mercado, ou simplesmente, a aplicação da economia à ciência política, ainda acrescentando como seus objetivos o mesmo que os da ciência política, da teoria do Estado, das regras dos comícios, do comportamento dos votantes, da política dos partidos, da burocracia, e assim sucessivamente. Contudo, a metodologia da eleição pública é a mesma que a da economia. O postulado do comportamento básico da eleição pública, igualmente que para a economia, é que o homem é um ser egoísta, racional e maximizador de utilidade.<sup>80</sup>

---

Disponível em: <http://ius360.com/columnas/las-escuelas-del-analisis-economico-del-derecho-hacia-la-necesidad-de-diferenciar-perspectivas/> Acesso em: 18 jul. 2023.

<sup>77</sup> GONÇALVES, 1997.

<sup>78</sup> “A escolha pública é uma análise científica do comportamento do governo e, em particular, do comportamento dos indivíduos em relação ao governo.” Livre tradução. TULLOCK, Gordon. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>79</sup> Cf. MUELLER, 1979, p. 11.

<sup>80</sup> Tradução própria. Cf. “[...] the economic study of the adoption of decisions that belong to non-market situations, or simply, the application of economics to political science, still adding as its objectives the same as those of political science, the theory of the State, the rules of rallies, the behavior of voters, party politics, bureaucracy, and so on. However, the methodology of public election is the same as that of economics. The postulate of the basic behavior of public election, as well as for the economy, is that man is a selfish, rational, utility-maximizing being.” In: MUELLER, Dennis C. **Public Choice**. Cambridge University Press, 1979.

A TEP, para Buchanan<sup>81, p. 12-13</sup>, considera que os indivíduos agem de forma racional e buscam maximizar seus próprios interesses, de modo que isso se aplica também aos políticos e aos burocratas. Assim, a democracia funciona de forma efetiva quando as instituições são projetadas para minimizar o poder do governo e a maximizar a liberdade individual.

É, portanto, a TEP ferramenta fundamental para entender os movimentos do Governo, em especial, nas decisões quanto à alocação dos recursos públicos.

Partindo do pressuposto de que as pessoas estão imbuídas das mesmas premissas, vontades e interesses tanto na atuação da vida privada quanto da pública, a TEP vai se dedicar a estudar as motivações dos indivíduos e como estas impactam no processo de decisões políticas. A tomada de decisão coletiva passa a ser encarada de maneira mais cética e realista, entendendo que o Estado, mesmo que ente autônomo, é movido por agentes públicos. E estes últimos utilizam o processo político para promover o seu interesse privado, assim como fazem no mercado.

A TEP, passa, portanto, a criticar a suposta motivação de Governos e políticos no que se denomina de interesse público. O interesse público como aquele concretizado pelo interesse da coletividade não é perseguido, na medida em que as decisões são tomadas por representantes das pessoas, por elas próprias. O resultado da decisão política terminaria sendo bem diferente se fosse decidido diretamente pelo povo.

Os agentes políticos e eleitores utilizam-se do processo político para promover seus interesses privados, assim como fazem no mercado. Votar, legislar e, por via de consequência direta, executar o orçamento público termina por direcionar a busca de seus próprios interesses. Portanto, a tomada de decisão coletiva é diretamente afetada pela vontade individual<sup>82, p. 3-5</sup>.

Afastando o ideal da Ciência Política, a TEP perpassa pelo cenário prático do mundo real vivido, utilizando a Ciência Econômica para entender escolhas políticas. Essa interpretação avalia que o processo político se retroalimenta – os políticos vivem de ganhar eleições e buscarão caminhos pelo meio dos quais obtenham votos para manter os seus mandatos.

Nesse contexto, a partir do postulado comportamental básico de que o homem é egoísta, racional e maximizador de utilidade<sup>83, p. 1-2</sup>, a TEP vai trabalhar alguns conceitos,

---

<sup>81</sup> BUCHANAN, 2009.

<sup>82</sup> Nesse sentido ver TULLOCK, 2002.

<sup>83</sup> MUELLER, Dennis C. **Public choice III**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

tais como as falhas de governo, no que se denomina Teoria da Falha Governamental<sup>84</sup>, p. 11-13, estágio constitucional de escolha, *homo oeconomicus*, *rent seeking*, *lobbying* e *logrolling*.

A Teoria da Falha de Governo é derivada da noção de “fracasso de mercado” apresentada como motivação para *welfare state*. A falha de mercado, que justificou a necessidade de intervenção governamental no Estado do bem-estar social norte-americano, constitui-se como conceito atrelado à ausência de eficiência do mercado para os economistas. É a situação em que, diante do mercado com altos custos de transação, informações assimétricas, demanda-se a intervenção governamental para promover correções.

O conceito de falha de governo está, portanto, diretamente atrelado ao processo democrático e à atuação de representantes e representados na gestão da coisa pública. Neste cenário, existem problemas na tomada de decisão coletiva, com ineficiência da máquina pública, problemas na identificação e satisfação das preferências dos cidadãos, financiamento ilegal partidário, dentre outros.

Nesse cenário, ainda, deve-se sopesar a intervenção Estatal como resposta às falhas de mercado, conforme leciona Tullock:

Não muito tempo atrás, a simples prova de que a economia não funcionava perfeitamente era considerada uma razão adequada para a ação governamental. Hoje, partimos do conhecimento de que o governo também não funciona perfeitamente e fazemos uma escolha entre dois dispositivos operacionais imperfeitos em termos de sua perfeição relativa e algumas outras características, como o efeito distributivo de programas governamentais.<sup>85</sup>, p. 11

O estágio constitucional de escolha está destinado a analisar o momento de definição dos parâmetros de atuação e limitação das instituições e dos políticos. O processo de escolha constitucional, conforme Mercurio e Medema<sup>86</sup>, p. 160, envolve a análise econômica dos processos políticos e governamentais, das atividades do Executivo, do Legislativo, dos procedimentos de votação e das burocracias, ou seja, decisões tomadas no âmbito das instituições.

---

<sup>84</sup> BUCHANAN, 2009.

<sup>85</sup> Tradução própria. Cf. “Not very long ago, the simple proof that the economy did not function perfectly was regarded as an adequate reason for governmental action. Today, we start from the knowledge that the government also does not function perfectly and then make a selection between two imperfect operational devices in terms of their relative perfection and certain other characteristics, such as the distributional effect of government programs.” TULLOCK, 2002.

<sup>86</sup> MERCURIO; MEDEMA, 2006.

O conceito de *homo oeconomicus* é paradigma da Microeconomia ao pressupor que o indivíduo busca a satisfação dos interesses pessoais e a maximização da riqueza. Portanto, não há real bifurcação entre a atuação no viés político e no privado. Pressupõe-se que, mesmo no contexto político, os agentes atuam da mesma forma que no ambiente privado, segundo escolha racional que procura utilizar os recursos à sua disposição da melhor maneira possível<sup>87</sup>, p. 281-284.

O *rent seeking*, na definição de Tullock, significa o “uso de recursos reais com o fim de gerar renda econômica para as pessoas, sendo que as próprias rendas econômicas provêm de alguma atividade que tem um valor social negativo”<sup>88</sup>, p. 43. Pressupondo a falha de governo, constitui-se na busca de grupos de interesses em obter vantagens, privilégios especiais junto ao governo que lhe traduzam transferência de renda.

O *rent seeking* é atuação no processo político de grupos particulares pela injeção de capital para obter benefícios vultuosos seja com a edição de leis, políticas econômicas, projetos governamentais. O conceito, inclusive, está diretamente alinhado ao de *lobbying* organizado e grupos de pressão. A dinâmica é analisada sobre a premissa do custo da transação.

A perda considerável de um pequeno grupo de pessoas afetadas por uma decisão política coletiva gera o interesse em organizar-se seja para apoiar medida ao seu favor, seja para modificar medida contrária ao seu interesse. Em contrapartida, normas e medidas políticas que causem perda inexpressiva de grande número de pessoas não gera o interesse de organização, pois este custo se torna elevado. Esses grupos de interesses tornam-se no processo de escolha da repartição de recursos orçamentários.

Por fim, o *logrolling*, que significa a ação de “troca de favores”, atua significativamente no processo de votação. Portanto, os indivíduos, entendendo que a adoção de medidas demanda aquiescência de diferentes atores, enfrenta processo de articulação de favores e vontades para consecução dos seus interesses.

Este processo é muito comum nas democracias e nos parlamentos, em que a interação no processo político demanda decisões coletivas. A TEP, portanto, permite avaliar e apresentar modelos de orientação nos processos de votação para satisfação dos interesses coletivos.

---

<sup>87</sup> TOLLISON, Robert D. *Homo economicus*. In: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich (Eds.). **The encyclopedia of public choice**. V. II. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004.

<sup>88</sup> TULLOCK, 2002.

#### 2.4.4 Estudos da Crítica Jurídica (CLS)

Os Estudos da Crítica Jurídica, também denominados de Estudos Jurídicos Críticos (EJC), *Critical Legal Studies*, surgiram no final da década de 1970 como movimento acadêmico de estudiosos que, críticos ao cenário de exclusão de determinadas faixas da população no contexto de direitos individuais e sociais então vivenciados nos EUA, apresentaram possibilidade de interação mais inclusiva entre a Ciência Econômica e o Direito. Diversos autores debruçaram-se a compor esse movimento, como Mangabeira<sup>89</sup>, Habermas,<sup>90</sup> Raws<sup>91</sup>, Gonçalves e Stelzer<sup>92</sup>, dentre outros.

A partir da premissa de que o Direito busca a justiça, o objetivo da Teoria da *Critical Legal Studies* (CLS) busca questionar o papel das instituições jurídicas, políticas e econômicas. Desenvolvendo críticas a um modelo econômico espoliativo e desequilibrado vivido nos EUA àquela época, os estudiosos desta corrente de pensamento buscaram a concretização de ideais mais democráticos, justos e solidários.

A CLS adiantou projeto teórico e prático de desconstrução e reconstrução do Direito e da própria sociedade. Nesse sentido, leciona Minda:

Como movimento intelectual, o CLS representa um rico, embora diverso, leque de visões e abordagens teóricas para a compreensão da natureza do direito e das decisões judiciais na era moderna. O *Critical Legal Studies* oferece uma distinta e progressiva forma da teoria geral do direito, desenvolvida a partir de fontes intelectuais ecléticas. A escrita deste movimento é “crítica”, pois é conscientemente associada com a contracultura e com nova esquerda política dos anos 60. O movimento *Critical Legal Studies* avançou seus projetos intelectuais ao redescobrir o potencial político da crítica política do direito apresentada pela vertente radical do realismo jurídico, o qual permanecia dormente desde a década de 30.<sup>93</sup>, p. 10

A ECJ, utilizando-se de premissas similares à LAE, pretende aplicar o “ferramental” metodológico da Teoria Econômica não para apenas a maximização de riqueza e a satisfação dos interesses pessoais, mas como instrumento capaz de, a partir de filosofias da Teoria Crítica, o Feminismo e o Marxismo, reformular a aplicação do

---

<sup>89</sup> MANGABEIRA, Roberto Unger. **The critical legal studies movement**. Harvard: Harvard University Press., 1983.

<sup>90</sup> HABERMAS, Juergen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. São Paulo: Tempo Universitário, 1973.

<sup>91</sup> RAWLS, J. **Uma teoria de justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

<sup>92</sup> GONÇALVES; STELZER, 2012.

<sup>93</sup> MINDA, 1995.

Direito. Postula-se análise econômico-jurídica mais justa, imbuída de ética e reconstrução de cenário social mais igual. Gonçalves leciona a respeito:

Entretanto, como já lembrado, apesar de opostos ao pensamento jurídico tradicional, tanto os EJC quanto a LaE em seu sentido posneriano divergem em seus pressupostos. Enquanto a LaE faz crítica construtiva no sentido em que se pode utilizar da metodologia economicista para instrumentalizar o Direito, definitivamente, afirmando-o como ciência, os EJC vêm combater a ideologia jurdicista intentando desarticulá-la como instituição que corresponda aos reais anseios sociais. Possivelmente, deste caráter operativo de cada disciplina surge tendência a rotulações político-ideológicas. É um equívoco, entretanto, rotular os EJC como movimento radical de esquerda enquanto a LaE como posicionamento conservador e reacionário de direita. Há que se avançar sobre estes estereótipos extremados. Não se trata de optar por esta ou aquela ideologia, precipuamente, trata-se de avançar no estudo de caminhos suficientes para o entendimento das relações sociais.<sup>94</sup>, p. 127

É neste cenário, inclusive, que Gonçalves e Stelzer desenvolvem o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES). O PEES constitui-se em instrumento de análise para que a aplicação das regras econômico-jurídicas tenha, a um só tempo, o vetor de maximização de riqueza sem descuidar da inclusão das externalidades negativas, permitindo a concretização de eficiência com medidas de inclusão social.

O PEES atua na busca de políticas de (re)distribuição de recursos segundo efetividade dos resultados práticos (alcance de metas), escolhendo-se, dentre as diversas possibilidades político-institucionais, as medidas e tomadas de decisão que levem à eficiência progressista, inclusiva e que melhor alcance resultados econômicos e sociais para os jurisdicionados. Ainda, segundo Gonçalves e Stelzer:

[...] o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) [...] justifica-se, delimitando, como categoria teórica, distinta possibilidade de interação econômico-jurídica socialmente inclusora; progressista e capacitada para a realização dos Direitos individuais e sociais de forma eficaz e eficiente; permitindo racionalidade e humanização para a norma positivada, sem perder de vista os dilemas da vida, especialmente humana, em meio aos contextos econômicos, políticos e jurídicos.<sup>95</sup>

Nessa medida, portanto, não se enxerga a atuação econômico-jurídica apenas como uma máxima de ampliação de riqueza e busca do ponto ótimo. Essa premissa implicaria na construção de desigualdades e injustiças. Por exemplo, imagine-se uma fábrica de produtos químicos em cujo processo de produção produzem-se resíduos que agredem o meio ambiente e a sociedade. A análise puramente econométrica de eficiência construiria um modelo econômico cuja produção utilizasse a menor quantidade possível

<sup>94</sup> GONÇALVES, 1997.

<sup>95</sup> GONÇALVES; STELZER, 2014.



de matéria prima para a obtenção da maior quantidade de produtos. Ou seja, cenário de custo-benefício de eficiência em que exista a maximização da riqueza e a busca da satisfação pessoal do empresário e do consumidor.

Na teoria clássica, esta produção resultaria em externalidades negativas – como a poluição – que seriam partilhadas com terceiros alheios ao processo de troca realizado entre empresário e consumidor. Não se estaria, portanto, dentro de cenário de justiça. O PEES propõe que o Direito deve atuar através de normas mínimas éticas (Mínimo Ético Legal – MEL), internalizando os custos sociais ao ganho privado, compatibilizando eficiência com igualdade de oportunidades. Gonçalves e Stelzer discorrem que o PEES:

[...] considera, no cálculo econométrico, as variáveis de cunho social e temporal que, corretamente valoradas, devem ser internalizadas de forma que a relação de custo e benefício demonstre a realidade das utilidades auferidas quando se sacrificando determinados bens e serviços de outrem; considerado o maior número ou a totalidade dos agentes envolvidos.<sup>96</sup>

Portanto, respeitado o Mínimo Ético Legal e os interesses sociais reciprocamente considerados, a eficiência define-se nos objetivos de justiça e bem-estar social. Na gestão das isenções ambientais deve ser sopesada a renúncia fiscal vocacionada à proteção ambiental, considerando-se a questão da fraternidade e os alicerces do Estado Democrático de Direito.<sup>97</sup>

Os interesses em disputa – sejam eles institucionais, pessoais, democráticos, políticos, técnicos, jurídicos – devem ser avaliados em índices, metas, programas mensuráveis que consigam demonstrar a direção para concretização do interesse público primário, conforme o marco regulatório do MEL e do PEES.

O PEES é, portanto, capaz de, a um só tempo, avaliar o cenário posto e passado para desenhar o futuro, orientando a tomada de decisão. É nessa esteira de coisas que o PEES pode definir o sistema, métodos, balizes e limites na estruturação de medidas orçamentárias capazes de concretizar os interesses públicos primários e secundários.

Aqui, na esteira do método socrático, afasta-se do pensamento finalista de que, na medida em que políticas outrora utilizadas mostraram-se inefetivas no alcance, a sistemática deve ser desprezada.

---

<sup>96</sup> GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. O princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. Sequência, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/seq/n68/12.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2023

<sup>97</sup> STLEZER, Joana; CHAVES, Daniel Rocha. **O princípio da eficiência econômico-social: Uma proposta de vetor do *free trade* ao *fair trade*.** Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/1389>. Acesso em: 20 jul. 2023.

No tópico subsequente serão abordados os aspectos teóricos fundamentais para entendimento da mecânica de utilização do instrumental da AED.

## 2.5 ASPECTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE ECONÔMICA

Após apresentação do panorama dos enfoques e Escolas da AED, tratou-se, a respeito dos seus respectivos aspectos teóricos. Conceitos como racionalidade econômica, assimetria das informações, custos da transação, eficiência, dentre outros, foram mencionados ao apresentar as correntes de pensamento de cada um dos enfoques da AED. Neste Tópico, discorrer-se-á a respeito de cada um deles com mais elementos e vagar, à guisa de conclusão dos aspectos introdutórios da AED.

O primeiro a ser abordado é o conceito de racionalidade econômica. Trabalhado pela corrente tradicional da AED, a racionalidade econômica é um dos elementos para criação dos modelos econométricos. Ao lado dele, como contraponto, convém tratar, ainda, sobre o que se denomina de economia comportamental, debruçando-se sobre a análise do indivíduo influenciada pelos aspectos psicológicos e de irracionalidade.

### 2.5.1 Racionalidade econômica e a economia comportamental

Ao apresentar os pressupostos básicos da teoria econômica, tratou-se do que se denomina comportamento racional. Os modelos econométricos pressupõem que os indivíduos são guiados pela racionalidade de buscar as escolhas que tenham o melhor custo-benefício. Nesse sentido, dentro de um sistema, os atores são movidos por incentivos – sejam para ampliar a sua demanda, sejam para restringi-la. A partir de sua racionalidade é possível prever, antever o comportamento diante dos incentivos. A racionalidade é tomada como base para criação dos modelos preditivos comportamentais.

A racionalidade econômica é, portanto, ponto de partida dos modelos para deduzir escolhas dos indivíduos. Segundo Ariely,<sup>98, p. 7</sup> utiliza-se esse padrão porque seria inviável analisar condutas preditivas a respeito de condutas que não sejam tomadas pela razão. Assim, presumem-se comportamentos humanos racionais nas escolhas de caminhos a serem seguidos.

Silva Neto leciona:

---

<sup>98</sup> ARIELY, Dan. **Previsivelmente irracional**. Tradução de Jussara Simões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Este sistema legal orienta a conduta dos agentes, encorajando-os a determinadas condutas e desencorajando-os a outras, ainda que estas outras aumentem o seu bem estar. Imagine-se a situação de um motorista de caminhão que, remunerado pelo número de entregas que faz em um determinado ponto da cidade, dirige de forma descuidada e arriscada, colocando em risco não só a sua própria vida como também – e principalmente, a dos demais motoristas. A existência de multas de trânsito e de regras sobre responsabilidade civil por danos causados coloca um freio (ou, em jargão econômico, um preço) a seu interesse de andar a maior velocidade possível, aumentando o número de entregas e, por consequência, sua receita. A velocidade continuará alta se este preço (a pagar por sua infração) for inferior ao aumento de bem estar (ou utilidade) esperado, mas o motorista obedecerá às regras de limite de velocidade se o preço for superior ao aumento de bem estar esperado.<sup>99, p. 96</sup>

Sob essa perspectiva, o comportamento humano é absolutamente previsível, vez que ele é sempre destinado a agir com senso de promover a melhor escolha entre todas aquelas possíveis. Ainda, dentro desta ótica, nem mesmo o Estado pode atuar, pois ninguém melhor que o indivíduo para apurar aquela opção que melhor maximize os seus interesses ao menor custo.

Posner apresenta anedota sobre o racionalismo ao discorrer que “se me pedirem para escolher entre 2 e 3, eu preferirei 3. Mas se eu tiver outra oportunidade que valha 4? Então preferirei esta, pois prefiro mais a menos”<sup>100, p. 406</sup>. A cada mudança de elementos e cenário, as escolhas caminham sempre para maximizar racionalmente o seu benefício individual. Ariely sintetiza o pensamento racional da doutrina tradicional ao discorrer que “na economia convencional, a hipótese de que somos todos racionais implica que, na vida cotidiana, calculamos o valor de todas as opções que encaramos e, então, seguimos o melhor curso de ação possível”<sup>101, p. 8</sup>.

A racionalidade comportamental, inclusive, fundamenta a Teoria dos Jogos criada por John von Neumann<sup>102</sup>, contando com publicações de diversos autores, como Douglas Baird, Robert Gertner e Randal Picker<sup>103</sup>. A Teoria dos Jogos é modelo para análise da tomada de decisões em situações complexas pautado em dinâmicas encontradas nos jogos de estratégia. Postula que os indivíduos, munidos de informações, adotam escolhas considerando as consequências em relação aos outros jogadores. O exemplo clássico está

<sup>99</sup> SILVA NETO, Orlando Celso da. **Direito e economia**: interdisciplinaridade no ensino jurídico brasileiro. Direito, justiça e economia: análise econômica do direito do consumidor: proteção ao consumidor ajuda (*hurts*) ou atrapalha (*harms*)?, 1ed. Florianópolis: EMais, 2019.

<sup>100</sup> POSNER, Richard. **Para além do direito**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo. WMF Martins Fontes, 2009.

<sup>101</sup> ARIELY, 2008.

<sup>102</sup> NEUMANN, John von; MORGENSTERN, Oskar. **The theory of games and economic behavior**. Princeton University Press, 1944.

<sup>103</sup> BAIRD, Douglas G., GERTNER, Robert H., PICKER, Randal C. **Game theory and the law**. Harvard University Press, 1994.

no jogo do xadrez, por meio do qual ambos os jogadores observam todas as ações e, conhecendo as regras, passam a se movimentar de acordo com escolhas.

A Teoria dos Jogos tem os seguintes pressupostos: (i) interação – as escolhas de cada indivíduo influenciam as dos demais jogadores; (ii) agentes – são os indivíduos que participam do processo, seja em grupos ou separadamente, e possuem a capacidade de afetar a decisão dos outros, são denominado de jogadores; (iii) racionalidade – a teoria toma por pressupostos que os jogadores agem sempre na busca do movimento mais eficaz ou, mesmo, eficiente para o objetivo final; medida; esta, inclusive, a que a racionalidade econômica dá lugar na Teoria dos Jogos, pois apenas com base em comportamentos isentos de emoções e puramente passionais é possível estabelecer modelo preditivo; (iv) comportamento estratégico – as escolhas e ações estão interconectadas com a consequência em relação aos demais jogadores; cada jogador é cômico de que seus movimentos impactaram nas decisões dos demais jogadores, e vice-versa, de modo que a sua estratégia deve sempre considerar os demais movimentos consequentes.

Ribeiro, ilustrando a Teoria dos Jogos, apresenta o famoso caso do “Dilema do Prisioneiro”:

Existem diversos exemplos esquemáticos de jogos, o mais famoso é o “Dilema do Prisioneiro”. Este exemplo é um modelo de jogo não cooperativo. O cenário é o seguinte: dois criminosos foram presos e colocados em celas separadas para impedir a comunicação entre eles. O delegado não possui elementos suficientes para acusá-los do crime, por isso propõe aos dois, separadamente, que aquele que cooperar com a polícia, delatando o companheiro, receberá pena mais branda. Os jogadores sabem que a proposta de delatar o companheiro foi proposta para os dois. Assim, se o criminoso A acusar B, sem que B o acuse, ele será solto e o outro (criminoso B) receberá 3 (três) anos de prisão. Ao contrário, se B acusar A, sem ser acusado, B será solto e A receberá 3 (três) anos de prisão. Se os dois acusarem, um ao outro, ambos serão condenados a 2 (dois) anos de prisão. Se ninguém acusar, os dois criminosos serão soltos por falta de provas. Se os jogadores pudessem se comunicar e confiar na palavra do outro, a melhor estratégia seria não acusar. Todavia, como é um modelo de jogo não cooperativo (jogadores não podem estabelecer compromissos entre si), a melhor estratégia é acusar, na esperança que outro não acuse (quem colaborou com a polícia máxima) ou, no mínimo, para assegurar uma pena um pouco menor (dois anos de prisão, ao invés de três). Dados os riscos envolvidos, de não acusar e ser condenado à pena máxima, se os dois jogadores forem racionais a estratégia dominante será acusar e ambos ficarão presos por dois anos. O jogo demonstra que a estratégia dominante nem sempre assegura o resultado perfeito (ser libertado).<sup>104, p. 120-121</sup>

Com o passo citado fica claro, portanto, que nessa dinâmica as escolhas são impactadas diretamente pela previsão do comportamento dos outros jogadores. É a racionalidade que impera a tomada de decisão.

---

<sup>104</sup> RIBEIRO; KLEIN, 2016.

Como crítica a esta estaticidade, aderindo a um viés mais real e aderente ao campo prático, surgiu o Movimento da Economia Comportamental (*Behavioral Economics*). Surgido em 1950 a partir de estudos desenvolvidos por Herbert Simon<sup>105</sup>, a Economia Comportamental afasta-se da ideia de amplo acesso às informações dos indivíduos na tomada de decisões (*bounded rationality*). Conforme Wolkart<sup>106</sup>, p. 297, a economia comportamental “é uma atualização dos modelos econômicos clássicos com a introdução de diversos vieses comportamentais decorrentes das limitações da razão (*bounded rationality*)”<sup>107</sup>, p. 297.

Incluem-se nos modelos econométricos aspectos da psicologia para reconhecer que o indivíduo é também guiado por pensamentos irracionais, egoísticos e, às vezes, prejudiciais aos seus próprios interesses. Trata-se, portanto, não apenas de assimetria de informações, mas de considerar que os modelos devem prever condutas que não estejam pautadas pela racionalidade da escolha dentre as opções daquela de melhor custo-benefício. Nas palavras de Gico Junior:

A economia comportamental é a subárea da economia que emprega experimentos em laboratório [condições controladas pelo pesquisador] e experimentos naturais [condições não controladas] para estudar empiricamente como os indivíduos respondem a vários tipos de incentivos e como suas preferências são formadas. Enquanto a análise econômica tradicional toma as preferências do indivíduo como dadas e utiliza as escolhas de cada agente como *proxy* dessas preferências (preferências reveladas), a economia comportamental se une à psicologia aplicada e à neurociência para tentar entender como se formam essas preferências.<sup>108</sup>, p. 194-5

Ribeiro ilustra o reconhecido caso das escolas israelenses:

Uma dupla de economistas tradicionais, buscando sanar tal problema, apresentou a seguinte solução à escola: multar os pais atrasados, para que os mesmos se tornassem mais pontuais. Tratava-se do clássico mecanismo da Economia de por um meio de (des)incentivo econômico estimular que uma conduta fosse praticada. A ideia era clara: como a escola desejava diminuir o número de atrasos dos pais ao buscarem os filhos, resolveu impor uma sanção monetária para que os pais, ao ponderarem entre o pagamento da multa e saírem com antecedência para buscar os filhos, optassem por não mais atrasarem. Ocorre que, a despeito do que esperava a direção da escola e do que as teorizações acerca da maximização, da racionalidade ilimitada do sujeito e a maximização apontariam, o efeito resultante da instituição da multa foi um expressivo acréscimo no número de atrasos. No caso, a explicação fornecida pela Economia Comportamental foi a de que, por intermédio da instituição de uma cobrança de multa por atraso, a escola ao invés de incentivar a pontual

<sup>105</sup> SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. V. 69, n. 1, 1955.

<sup>107</sup> WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>108</sup> GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *Análise econômica do processo civil*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020b.

busca dos filhos, institucionalizou o pensamento de que a impontualidade estava sendo devidamente punida e assim, compensada, pela multa a ser paga.<sup>109</sup>, p. 80-81

O caso ilustra, portanto, que os modelos econômicos devem levar em consideração inclusive aspectos psicológicos. Pois, como no caso ilustrado, o desincentivo – a multa – terminou legitimando a conduta oposta, como uma espécie de custo do negócio. A Economia Comportamental, portanto, vai direcionar a criação dos modelos para mais variáveis, possibilitando torna-los o mais fiel possível à realidade.

### 2.5.2 Assimetria das informações

Na análise clássica, como visto antes, os modelos econômicos estão pautados pela escolha racional e que torna os modelos de tomada de decisão previsíveis, pois reconhecem que os indivíduos escolheram aquela opção que maximize o seu bem-estar. Este modelo, portanto, parte também do pressuposto de pleno e equilibrado conhecimento das informações disponíveis entre as partes para o processo decisório.

Estudos da década de 1970, elaborados por George Akerlof<sup>110</sup>, Michael Spence<sup>111</sup> e Joseph Stiglitz<sup>112</sup>, passaram a desenvolver crítica a esta premissa, no que se denomina de assimetria das informações. Reconhecida como uma “falha de mercado”, a assimetria informacional parte da compreensão de que em dado negócio uma das partes naturalmente vai deter o conhecimento mais acurado sobre o objeto negociado. Na prática, os vendedores possuem mais informações sobre os seus respectivos produtos do que os compradores.

De acordo com Arkelof, em seu conhecido exemplo do “mercado de carros”<sup>113</sup>, não há carros usados bons à venda em lojas. Assim, como o vendedor detém mais informações a respeito da qualidade e defeito dos carros, caso o veículo seja bom, ele o colocará à venda por valor tão superior, que inviabilizará o negócio.

---

<sup>109</sup> RIBEIRO; KLEIN, 2020.

<sup>110</sup> AKERLOF, George. The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

<sup>111</sup> SPENCE, Michael. Job Market Signaling. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 87, n. 3, p. 355-374, Aug. 1973.

<sup>112</sup> ROTHSCCHILD, M.; STIGLITZ, Joseph. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information (1976). In: DIONNE, Georges; HARRINGTON, Scott E. (eds.). **Foundations of Insurance Economics**. Dordrecht: Springer, 1992.

<sup>113</sup> AKERLOF, *op. cit.*, p. 489-490.

Exemplos da assimetria de informações estão atrelados ao risco moral e à seleção adversa. Conforme Gico Junior:

[...] **risco moral** surge quando alguém aumenta a sua exposição ao risco pelo fato de estar protegido por um seguro, mas também pode surgir quando alguém assume riscos porque outra pessoa arcará com as consequências, os custos, dos riscos assumidos, caso se manifestem. O problema do risco moral na atividade adjudicatória é extremamente importante, pois o juiz coage, logo, impõe às partes a sua decisão e, portanto, tem o poder de impor a terceiros as suas preferências, sem jamais arcar ele próprio com os custos dessa decisão. Nesse sentido, o juiz irresponsável é um risco moral. [...] **seleção adversa** acontece quando alguém (o principal) seleciona um terceiro (o agente) para desempenhar uma função com base em informações disponíveis, mas o agente possui informações privadas que, se disponíveis para o principal, alterariam sua decisão de contratar ou de manter o vínculo de representação. Nesse sentido, o Estado pode contratar um juiz para fazer valer o direito e o juiz, depois de contratado, pode deixar de aplicar as regras jurídicas e impor regras mais adequadas às suas próprias preferências (comportamento divergente), frustrando o objetivo inicial do principal (Estado), que era fazer valer as regras jurídicas.<sup>114, p. 34</sup>

O desequilíbrio das informações impactará nas escolhas dos indivíduos. Detendo mais informações que a outra parte, poderá o vendedor adotar estratégias diferentes, obtendo maximização dos seus interesses pessoais. As aplicações da assimetria das informações modificam os modelos econométricos e afetam a racionalidade da escolha.

A aplicação da assimetria da informação pode se verificar no contexto da aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Reconhecendo que a licitação é o procedimento de revelação da informação, o conhecimento das informações impacta no processo de seleção. Um dos vieses explorados está atrelado à precificação do licitante na apresentação da sua proposta. O seu limitado conhecimento do objeto termina por resultar em propostas sem menor condições de exequibilidade que impactam severamente no cronograma de execução e no pedido de reequilíbrio contratual<sup>115</sup>.

Ainda, discorrem que a NLLC, ao prever mecanismos de pré-qualificação<sup>116</sup>, é mecanismo de prévia seleção por parte da administração de particulares capazes de executar os objetos licitados futuramente, o que, em certa medida, alinha conhecimento sobre os parceiros privados.

---

<sup>114</sup> GICO JUNIOR, 2020.

<sup>115</sup> Nesse sentido ver NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 483-484.

<sup>116</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XLIV - pré-qualificação: procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto; [...].

### 2.5.3 Custo da transação

Os custos da transação compõem tema abordado na obra de Coase *The Problem Of Social Cost*<sup>117</sup>, p. 55. Nessa obra, o autor explora o conceito de custos de transação para embasar o denominado Teorema de Coase. Publicado em artigo seminal em 1960, rendeu a Coase o Prêmio Nobel de Economia.

Em breves linhas, o Teorema de Coase defende que, em cenário em cujos custos de transação sejam iguais a zero, a definição da propriedade de um bem, obtida por meio da barganha efetuada entre os indivíduos, será sempre eficiente, independentemente da configuração ou do proprietário. É uma dinâmica de desenho do que se denomina de concorrência perfeita, por meio da qual os custos sociais e privados serão iguais.

O objeto do presente Tópico não é explorar o Teorema de Coase, mas apenas o conceito de um dos seus pressupostos, a saber: custos de transação. Assim, para Allen<sup>118</sup>, os custos de transação podem ser definidos como os custos para estabelecer, manter e utilizar direitos de propriedades, ou seja, para transacionar. Esses custos, por exemplo, para elaboração de um contrato de compra e venda, com a incidência de registro da propriedade no cartório, com taxas, emolumentos, dentre outros, irão direcionar a conduta de cada indivíduo na adoção das suas escolhas, produzindo efeitos em cadeia. No exemplo anterior, podem conduzir os indivíduos a promover ou não trocas de bens.

Para além das críticas feitas à concepção básica do Teorema de Coase<sup>119</sup>, Ribeiro discorre sobre hipótese de exemplificação dos custos de transação:

O funcionamento do Teorema pode ser visto em um exemplo retirado do próprio Coase. Imagine uma fazenda utilizada para pecuária, em que um rebanho invade a fazenda vizinha e destrói a plantação existente. Não importa qual a solução dada pelo direito, se as partes puderem negociar sem custos de transação a solução mais eficiente, sobre como definir a responsabilidade pelos custos causados pelo gado invasor, será o resultado dessa negociação. Se a solução mais adequada for diminuir o rebanho, construir uma cerca, pagar uma indenização, essa solução será o resultado da negociação das partes. Outro exemplo retirado do Coase é o de uma fábrica, que por meio de uma chaminé emite determinada quantidade de poluição, afetando os moradores vizinhos. [...] Para Coase, se o dono da fábrica e os moradores pudessem negociar com custos de transação zero o sistema de preços funcionaria e seria obtido um acordo correspondente à solução Pareto eficiente.<sup>120</sup>, p. 68

<sup>117</sup> COASE, 1960.

<sup>118</sup> ALLEN, Douglas W. What are transaction costs? **Research in Law and Economics**, n. 14, p.2, 1991.

<sup>119</sup> Alguns autores, como Silva Neto, discorrem que “a versão simplificada do Teorema não compreende comportamento estratégico dos agentes envolvidos, e assume que há simetria de informações, características que dificilmente são observadas na vida real”, tradução própria. SILVA NETO, Orlando Celso da. *Op. cit.*, p. 88.

<sup>120</sup> RIBEIRO; KLEIN, 2016.



Outro exemplo a ser citado, novamente extraído de Coase, é o relativo ao gado desgarrado que causa prejuízo à plantação cultivada na propriedade vizinha<sup>121</sup>. A retirada da cerca possibilitaria o aumento do rebanho e ampliaria o prejuízo do agricultor. Daí surgem alternativas. Uma delas é responsabilizar o criador de gado pelo dano causado ao agricultor ou o criador de gado indenizar o agricultor em troca do não cultivo da terra. Outra solução poderia ser a de o agricultor pagar valor ao pecuarista para que este reduza a quantidade do seu rebanho. Nos exemplos citados, pressupondo a ausência de custos de transação – ou existindo, que sejam muito baixos – a barganha entre as partes seria a melhor solução para ambas.

Os custos de transação, portanto, consistem não naqueles relativos à fabricação, cultivação, criação do bem, mas nos associados à sua utilização no mercado, tais como frete, propaganda, informação, registro, dentre outros.

Outro elemento é a ideia de custo. Silva Neto sintetiza que:

Custo é outro conceito de capital importância para a presente análise. É importante que além do conceito comumente empregado de custo, isto é, a quantia que se pagou para que determinado bem fosse adquirido ou produzido, empregue-se também a noção de que custo, para efeitos de análise econômica, é equivalente a custo de oportunidade, isto é, a consideração de que algum outro agente deixou de adquirir os mesmos bens, pois não estava disposto ou não possuía os recursos para adquiri-los (perdendo assim esta oportunidade) e que o efetivo adquirente foi o “maior arrematante”, isto é, aquele agente que estava disposto (e de fato o fez) a pagar a maior quantia por aquele bem.<sup>122</sup>, p. 83-84

Aliás, o conceito de custo de oportunidade – *trade off* será analisado no Capítulo final desta obra ao abordar os diferentes interessados na utilização do orçamento público e as diferentes aplicações para as receitas públicas.

#### 2.5.4 Eficiência

Eficiência é conceito plurissignificativo que reiteradamente é incorretamente utilizado.

A partir destas breves linhas, é possível perceber que existe o viés da eficiência alocativa, como aquela definida a partir da destinação/acomodação/destinação de

<sup>121</sup> COASE, Ronald. O problema do custo social. Trad. Francisco Kummel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. In: SALAMA, Bruno Meyerhof (Org.). **Direito e economia**: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 59-112.

<sup>122</sup> SILVA NETO, 2019.

determinado bem. No entanto, esta não é a única. Socorrendo-se a Gico Júnior<sup>123</sup>, p. 49-51, a eficiência pode ser enfrentada sob o parâmetro da alocação, bem como da produção. Marco Aurélio, conceituando esses diferentes vieses, sobre isso discorre:

A eficiência produtiva está relacionada à produção de determinado bem ou serviço ao menor custo possível. Em outros termos, corresponde à taxa de conversão do insumo em produto. Nesse sentido, o nível eficiente de produção será alcançado quando “não for possível manter o nível de produção diminuindo o custo ou aumentar a produção mantendo o custo”. Essa noção de eficiência produtiva está associada, no âmbito jurídico, a dois elementos conjugados – produtividade e economicidade. Produtividade significa “produzir mais com a mesma quantidade de recursos”, enquanto economicidade seria “produzir o mesmo com menos recursos”. Por sua vez, a eficiência alocativa se refere ao bem-estar ou à “utilidade extraída do produto resultante do processo produtivo”. Assim, o nível eficiente de alocação será alcançado quando “houver a distribuição ótima de bens e serviços levando-se em consideração as preferências da sociedade, *i.e.*, quando o resultado do processo produtivo, o produto, for aquele que gerar a maior utilidade ou bem-estar social possível”. Não havendo qualquer outra alocação possível que possa gerar bem-estar maior para a sociedade, considera-se a escolha adotada como alocativamente eficiente.<sup>124</sup>, p. 111

A eficiência, conforme descreve Caliendo, “[...] é um termo utilizado para significar a realização de determinados processos, com a maximização de resultados pela menor utilização de meios”<sup>125</sup>, p. 70. A percepção, portanto, está ligada aos aspectos de custo-benefício. Ou seja, maximização de resultados ante a redução de insumos. Orlando, por sua vez, entende que:

[...] eficiência é obtida quando os recursos envolvidos em uma determinada troca (voluntária ou não) são utilizados de forma que a soma final do valor total dos recursos seja maior que a soma inicial dos recursos. A eficiência é determinada pelo resultado final da soma de recursos ou valores envolvidas na transação quando comparados com o resultado inicial.<sup>126</sup>, p. 77

Fica claro, portanto, que há diferentes parâmetros econométricos na Microeconomia para definir a eficiência. Para além destes, há ainda a sua aplicação ao Direito, como discorre Rawls:

---

<sup>123</sup> GICO JÚNIOR, 2020.

<sup>124</sup> AURÉLIO, Marco. Judicialização Predatória das Políticas Públicas de Assistência Farmacêutica e a *Public Choice Theory* (Teoria da Escolha Pública): A (in) eficiência da articulação entre o Sistema de Saúde e o sistema de Justiça sobre o acesso judicial a medicamento e tratamentos no Estado de Santa Catarina. 2021. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Santa Catarina, Santa Catarina, 2021.

<sup>125</sup> CALIENDO, 2009.

<sup>126</sup> SILVA NETO, 2019.

[...] o princípio da eficiência pode ser aplicado à estrutura básica por referência às expectativas dos sujeitos representativos. Poderemos dizer que uma distribuição de direitos e deveres na estrutura básica é eficiente se, e só se, for impossível modificar as regras, redefinindo o sistema de direitos e deveres por forma a elevar as expectativas de, pelo menos, um sujeito representativo sem ao mesmo tempo reduzir as expectativas de, pelo menos, um dos outros sujeitos representativos.<sup>127, p. 174</sup>

Ao objetivo do presente tópico, que não é exaurir o tema, arrolam-se visões da eficiência sob 04 (quatro) prismas diferentes: (i) Teoria de Coase e os aspectos de eficiência na barganha de bens entre os indivíduos, (ii) Teorema de Pareto, dentro do prisma individualista das trocas, (iii) Teorema de Kaldor-Hicks e, finalmente, sob o viés da (iv) Eficiência Econômica Social de Gonçalves e Stelzer.

A eficiência, como se viu, é um dos pressupostos do Teorema de Coase. Nele, a eficiência estará presente quando, em um ambiente racional, com simetria de informações e custos de transação zero, os indivíduos atuem na barganha alocativa, independentemente do momento inicial e do resultado final da distribuição dos bens. A eficiência para Coase, em contraposição a Pigou<sup>128</sup>, não está aliada à atuação Estatal mediante a criação de tributos para internalização das externalidades negativas, mas numa negociação consensual entre os indivíduos.

Para Pareto, a “eficiência ocorre quando em uma transferência pelo menos um agente econômico fica em melhor posição, e ninguém em situação pior, não havendo efeitos negativos sobre terceiros”<sup>129</sup>. A Teoria em comento, aplicada no mundo ideal, consiste no incremento da situação de qualquer indivíduo sem implicar prejuízo a terceiros.

A denominada *optimalidade* de Pareto é estado de equilíbrio de coisas ótimas, ou seja, uma situação em que qualquer modificação com respeito a este estado de coisas faz com que pelo menos um indivíduo piore a sua posição. Portanto, a eficiência para Pareto está ligada a encontrar a situação em que alguém possa ter a sua situação melhorada sem que, para isso, qualquer outra pessoa possa ser prejudicada.

Exemplificando, imagine-se uma sociedade com apenas três pessoas: João, Maria e Ana. No momento inicial, João possui R\$ 100,00, Maria possui R\$ 50,00 e Ana possui R\$ 40,00. Editada uma regra estatal, João passaria a possuir R\$ 150,00, Maria 50,00 e Ana R\$ 20,00. A medida não seria considerada eficiente para Pareto, porque, diante da

<sup>127</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Carlos Pinto Correia. Lisboa : Ed. Presença.

<sup>128</sup> PIGOU, A. C. **The economics of welfare**. 4. ed. 1932.

<sup>129</sup> Cf. PARETO, 1996, p. 26.

situação, por mais que João tenha melhorado a sua situação, Ana restou prejudicada. Uma determinada medida é eficiente para Pareto somente quando se melhora o nível de bem-estar de alguém sem piorar o nível de bem-estar de ninguém.

Já o Teorema de Kaldor-Hicks surge como uma análise mais realista, na medida em que defende que a eficiência ocorre em meio a uma transferência caso os beneficiários compensem (ou ao menos possam potencialmente compensar) os perdedores de determinada troca.<sup>130</sup> A teoria, portanto, é reconhecida como mais aderente à realidade, na medida em que no mundo real sempre existem os perdedores e os ganhadores.

Portanto, as medidas de compensação previstas por Kaldor-Hicks atrelam a situação de eficiência a toda situação em que ou a melhora de posição de alguém é maior do que os prejuízos auferidos por outrem que se vê diminuído em seu bem-estar ou, ainda, é verificada quando os benefícios auferidos diante da mudança podem coexistir diante da aquisição da aquiescência dos perdedores com o que obtêm os ganhadores.

No cenário hipotético anterior, portanto, adotando o critério de eficiência de Kaldor-Hicks, a medida deverá ser considerada eficiente, uma vez que aumenta o resultado da fórmula de bem-estar social. Veja que no cenário inicial o bem-estar era de R\$ 190,00 (R\$ 100 + R\$ 50,00 + R\$ 40,00). Após a edição da regra, o bem estar passou a R\$ 220,00. Há ampliação da riqueza.

Por fim, a eficiência pode ser analisada sob o viés do PEES de Gonçalves e Stelzer. A eficiência é evidenciada diante da maximização de riqueza, desde que obtida mediante a internalização das externalidades negativas e o Mínimo Ético Legal. Gonçalves e Stelzer discorrem que a eficiência demanda, cumulativamente, dos seguintes elementos indissociáveis:

i) a inclusão do maior número de variáveis no cálculo econométrico de custo e benefício para a tomada de decisão econômico-jurídica; ii) a consideração, para fins de cálculo e distribuição de benefícios ou imposição de custos, da totalidade dos agentes econômicos e das partes envolvidas, ou que venham a sofrer reflexos em virtude da tomada de decisão econômico-jurídica; iii) o primado da distribuição e redistribuição dos escassos recursos em função da eficiência econômico-social, segundo o Mínimo Ético Legal determinado pelo Estado; iv) a apreciação do caso concreto de forma eficiente, segundo expectativas da Análise Econômica do Direito, eliminando-se os reflexos das externalidades individuais ou coletivas que venham a determinar injustificáveis custos sociais, bem como os reflexos da ação presente com relação às gerações futuras; e v) a avaliação dos resultados do sistema jurídico e de sua concreta aplicação a partir da consideração dos incentivos indutores ou obstantes da ação social.<sup>131, p. 274-275</sup>

<sup>130</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial as estruturas**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

<sup>131</sup> GONÇALVES; STELZER, 2014.

Nestas linhas, apresentaram-se os parâmetros metodológicos e conceituais da AED. No Tópico seguinte, abordar-se-á, no mesmo sentido, o orçamento público.

## 2.6 DIREITO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS

O Direito Financeiro, para Oliveira e Hovarth, é a “disciplina jurídica da atividade financeira do Estado”<sup>132</sup>, p. 20. Para Harada, é o “ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico”<sup>133</sup>, p. 44. Para Torres:

[...] direito financeiro é o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira, incumbindo-lhe disciplinar a constituição e a Gestão da fazenda pública, estabelecendo as regras e os procedimentos para a obtenção da receita pública e a realização de gastos necessários à consecução dos objetivos do Estado.<sup>134</sup>, p. 15

A par da profunda polêmica que reside na nomenclatura usada para intitular esse ramo do Direito, para o qual ora alguns utilizam Direito Financeiro, ora outros utilizam Direito Orçamentário, reconhecida está a importância de seu estudo e o conhecimento da singularidade dos seus institutos.

Na Carta Republicana Nacional de 1988 (CF/88), as finanças públicas estão regulamentadas no Capítulo II, do Título VI, especificamente, ao longo dos artigos 163 a 169.

Infraconstitucionalmente, duas importantes normas estabelecem regras gerais a respeito das finanças públicas: uma delas, editada antes da CF/88, devidamente recepcionada com *status* de lei complementar<sup>135</sup>, a Lei nº 4.320/64; e a outra, mais recente e de conhecimento mais difundido no seio da academia jurídica, a Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É, inclusive, a Lei nº 4.320/64 que concede ares de sistematização à matéria. Mesmo que desde a Constituição de 1824 houvesse dispositivos que regulamentavam a

<sup>132</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes; HOVARTH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

<sup>133</sup> HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

<sup>134</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

<sup>135</sup> “A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; (...) (ADI 1726 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1998, DJ 30-04-2004 PP-00027 EMENT VOL 02149-03 PP-00431 RTJ VOL-00191-03 PP-00822).

matéria afeta a rendas e divisão da arrecadação tributária, apenas com a edição dessa lei passou-se a ter um regramento central da matéria.

Todavia, é importante ressaltar que o Direito Financeiro e Orçamentário está centrado no estudo dos fenômenos financeiros positivados. Mais precisamente nas normas, nas suas respectivas interpretações, determinações e implicações.

### **2.6.1 Da correlação do tema com a Ciência das Finanças**

O entrelaçamento entre o Direito Financeiro e a Ciência das Finanças é tamanho, que o próprio Artigo 89 da Lei nº 4.320/64 outorgou à contabilidade o dever de promover a evidenciação dos fatos ligados ao orçamento, às finanças e ao patrimônio da Administração. E é assim que, no setor público, a Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008, e o Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, estabeleceram que a Secretaria do Tesouro Nacional deve promover a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade do setor público, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente.

Nesse desiderato, ano após ano, são editados Manuais de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Mais adiante, pontualmente, utilizar-se-ão, inclusive, definições prescritas no MCASP para conceituar aspectos relativos às receitas, despesas e dívidas públicas, contextualizando os elementos que compõem as peças orçamentárias.

Chama atenção o posicionamento de parte da doutrina quanto ao relevo e importância desses atos contábeis na organização do orçamento público; bem como, no procedimento de prestação de contas. Oliveira, quando trata sobre esses atos de escrituração, leciona que seriam “normas formais, de cumprimento obrigatório, evidentemente, mas que dão retrato meramente contábil da Gestão financeira”<sup>136</sup>, p. 479. O celebrado autor parece dar relevo, assim, a atos meramente mecânicos, cogentes e formais. De outro lado, não nos parece que a atuação da Ciência Financeira e contábil tenha apenas esse papel.

Pelo contrário, é a ciência das finanças que congrega uma grande parte dos elementos integrantes do ato de formação e execução do orçamento. Utilizar-se-á, inclusive, de prescrição contida no MCASP para concluir sobre a aplicação, gestão e alocação de recursos públicos.

---

<sup>136</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. Revista dos Tribunais, 2008.

Optar-se-á por retratar os institutos sob o enfoque jurídico, por mais que, em certos momentos, termine por “navegar” sobre conceitos e temas contábeis. No Tópico que segue, discorre-se sobre a localização do Direito Financeiro na Ciência Jurídica.

### 2.6.2 Direito Financeiro como Ciência de Direito Público

Antes de avançar na análise dos princípios que fundam o Direito Financeiro, a fim de delimitar o campo do conhecimento de que se passará a tratar, cumpre ponderar quanto à alocação do tema dentro dos ramos do Direito. Primeiro, de acordo com as palavras de Barroso:

[...] o direito presta-se a acepções amplas e variadas, designando um conjunto heterogêneo de situações e possibilidades. Para os fins aqui visados, de proveito demarcar três sentidos que, embora diversos, integram-se para produzir um conjunto harmonioso. Direito, assim, pode significar: (i) um domínio científico, isto é, o conjunto ordenado de conhecimentos acerca de determinado objeto: a ciência do Direito; (ii) as normas jurídicas vigentes em determinado momento e lugar: o direito positivo; (iii) as posições jurídicas individuais ou coletivas instituídas pelo ordenamento e a exigibilidade de sua proteção: os direitos subjetivos.<sup>137, p. 71-2</sup>

É o Direito, portanto, como Ciência destinada não apenas a delimitar o poder Estatal, salvaguardando os direitos de cada cidadão, mas também como ferramenta de organização da vida em sociedade.

E o Direito, dada a sua complexidade, a sua ramificação em setores inteiramente distintos – do público ao privado; do contrato à pena; da salvaguarda à vida, à pena de morte, é Ciência tipicamente interdisciplinar, comunicando-se com diversos outros ramos do conhecimento.

Em sendo o Direito essa matéria complexa, a doutrina promoveu e ainda promove especificações, setorizações. Algo que se popularizou como “ramos do Direito”<sup>138, p. 222-223</sup>. Expressão destinada a segregar determinados temas, em virtude de sua similitude.

A primeira grande segregação do Direito em ramos o dividiu em Público e Privado. É a chamada grande dicotomia do Direito (expressão cunhada por Norberto Bobbio). Essa clássica distinção, que atribuía à primeira os assuntos relativos ao Estado e à segunda os temas de interesse individual, tem origem atribuída ao Direito Romano. A

<sup>137</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>138</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da UnB, 1983, p. 776-781 e 1107-1109. Cf.: CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

despeito de superada, vai nos servir como recorte inicial de inserção da matéria: o Direito Financeiro está inserido no ramo do Direito Público. Por tratar de demanda relativa ao Estado, envolve interesse predominantemente público. No entanto, essa classificação já foi há muito superada. É necessário avançar mais, tratando-se especificamente sobre os princípios e pressupostos que especificam o conhecimento desta Disciplina.

### 2.6.3 Princípios do Direito Financeiro

Apresentado o conceito e a localização do Direito Financeiro entre as diversas disciplinas jurídicas, passa-se a analisar os princípios que a regem. Valendo-se de Miguel Reale:

Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.<sup>139</sup>  
p. 60

Os princípios, portanto, são os valores, as diretrizes, os mandamentos mais gerais que orientam a elaboração das leis financeiras e direcionam a sua interpretação e aplicação. Barroso, ainda discorre afirmando tratarem-se do:

[...] conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.<sup>140</sup>, p. 147

Por sua vez, adverte Bandeira de Mello, sobre os efeitos de sua inobservância:

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu

<sup>139</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

<sup>140</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva, 1999.



arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.<sup>141</sup>, p. 747-748

Desta feita, constata-se que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota o seu caráter normativo, cogente, impositivo de observância obrigatória cuja violação maculará de ilegalidade e/ou inconstitucionalidade o ato do poder público desconforme.

Esses princípios podem ser expressos, quando estão previstos taxativamente em uma norma jurídica de caráter geral; ou implícitos, quando não constam. No Direito Financeiro, ao propósito deste Capítulo, abordam-se os Princípios da Legalidade, da Economicidade, da Transparência e da Responsabilidade Fiscal<sup>142</sup>.

O Princípio da Legalidade, sob o viés do Direito Financeiro, tem previsão direta da própria CRFB/88 nos artigos 48, inciso II<sup>143</sup>, e 165, *caput*<sup>144</sup>. Dois são os ângulos sob os quais podem ser observados. No primeiro, a partir do viés do planejamento do orçamento, ou seja, na criação, alteração e modificação das peças orçamentárias. E, no segundo, na captação das receitas, na realização das despesas e na assunção de dívidas. Estes movimentos da Administração demandam prévia autorização legislativa.

O aspecto do Princípio da Legalidade, aqui, traçado é limitador da atuação do Poder Público, exigindo que a Administração preveja expressa e antecipadamente autorização legislativa para captação e utilização dos recursos públicos. Sobre o tema, Furtado ensina que:

Base da ordem jurídico-orçamentária, o princípio da legalidade informa que os planos, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos, bem como as alterações orçamentárias, quer sejam via dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), quer sejam por intermédio de estornos de verbas (transposições, remanejamento ou transferências), devem ser aprovadas por lei formal. [...] Como se vê, a legalidade orçamentária ultrapassa a formulação dos projetos orçamentários e alcança a execução do orçamento, vinculando à lei a

<sup>141</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>142</sup> Note-se que existem diferentes classificações de princípios; para tanto, cita-se a proposição de Torres, que os apresenta segundo a vinculação “a) ideia de justiça: economicidade, redistribuição de rendas e desenvolvimento econômico; b) à equidade entre regiões, entre os entes federados e entre gerações; c) à ideia de segurança: legalidade, clareza, anterioridade, anualidade, publicidade, unidade, universalidade, exclusividade, não afetação, especialidade e equilíbrio”. (TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 14 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 176).

<sup>143</sup> Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] II- Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (BRASIL, 1988).

<sup>144</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988).

autorização para contratação de operações de créditos, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, a utilização de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidades ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, bem como a instituição de fundos de qualquer natureza (CF, arts. 165, §8º, e 167, VI, VIII, IX). Pela legalidade orçamentária, não haverá despesa pública que não esteja autorizada pela lei do orçamento.<sup>145, p. 77-79</sup>

Conforme observa Silva, “o princípio da legalidade em matéria orçamentária tem o mesmo fundamento do princípio da legalidade geral, segundo o qual a administração se subordina aos ditames da lei”<sup>146, p. 153</sup>. Ainda, segundo Sanches, “princípio orçamentário clássico, segundo o qual a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público deve ser precedida de expressa autorização do Poder Legislativo”<sup>147, p. 274-275</sup>. Por sua vez, Piscitelli, analisando as espécies legislativas, discorre que:

Referida autorização pode se dar seja pela própria lei orçamentária, seja pela abertura de créditos adicionais que nada mais são que autorizações de despesas, seja, por fim, pela realização de operações de crédito, que resultam em endividamento.<sup>148, p. 20</sup>

O Princípio da Economicidade, também com assento constitucional ao longo do artigo 70<sup>149</sup> da CF/88, está atrelado diretamente ao Princípio da Eficiência, previsto no *caput* do artigo 37 da mesma CF/88. Por este, em linhas gerais, deve-se procurar alcançar o maior resultado possível, gerando o máximo de satisfação das necessidades públicas.

Oliveira<sup>150, p. 94</sup> explica que economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo para chegar-se à despesa e se ela ocorreu com modicidade, dentro da equação custo-benefício. Já para Torres<sup>151</sup>, o conceito de economicidade, originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça. Implica na eficiência da gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação.

<sup>145</sup> FURTADO, J. R. Caldas. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>146</sup> SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

<sup>147</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

<sup>148</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. São Paulo: Método, 2015.

<sup>149</sup> 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.

<sup>150</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

<sup>151</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro, **Revista do TCE/RJ**, n. 22, p. 37-44, jul/1991.

Por fim, conclui que é, sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas.

Ainda, Siqueira sentencia que a economicidade “representa a busca do melhor resultado possível com o menor emprego de recursos públicos. A economicidade é a medida objetiva da eficiência”<sup>152</sup>, p. 210.

Piscitelli<sup>153</sup>, p. 21 recorda que a economicidade abarca tanto o momento da elaboração do orçamento como o momento propriamente dito da realização do gasto público.

Torres<sup>154</sup> ainda lembra que o controle da economicidade, no Direito Constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no Princípio do Custo-benefício. Em seguida, esclarece que este princípio implica a adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço.

O Princípio da Transparência, novamente, conta tanto com previsão Constitucional<sup>155</sup>, quanto infraconstitucional – Artigo 48 da LRF<sup>156</sup>. Segundo Gilmar Mendes<sup>157</sup>, p. 389, o Princípio da Transparência foi estabelecido como pedra de toque do Direito Financeiro, sendo considerado Princípio Constitucional atrelado à ideia de segurança orçamentária e possuindo a função de fornecer subsídios para o debate das finanças públicas pela sociedade.

Ademais, Conti<sup>158</sup>, p. 229 concebe a transparência como Princípio Constitucional de Direito Financeiro, que se apresenta como um dos pilares da gestão fiscal responsável. Cristaliza-se, portanto, no direito que os cidadãos têm de exercer o controle da gestão

---

<sup>152</sup> SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Niterói: Impetus.

<sup>153</sup> PISCITELLI, 2015.

<sup>154</sup> TORRES, 1991.

<sup>155</sup> Citem-se, como exemplos, o direito ao acesso à informação – artigo 5º, inciso XIV e XXXIII, garantia de acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de Governo –, artigo 37, §3º, inciso II – dever de disponibilização de contas públicas para exame e apreciação de qualquer contribuinte, artigo 31, §3º – dever de divulgação da arrecadação tributária e dos recursos recebidos de transferência intergovernamentais, artigo 162, necessidade de elaboração de leis orçamentárias e de divulgação de relatórios resumidos da execução orçamentária, Artigo 165, dentre outros.

<sup>156</sup> Art. 48: São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>157</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos artigos 48 a 59. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>158</sup> CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

pública, possibilitado pelo acesso à informação. Sintetizando as diferentes nuances, Matheus discorre a respeito:

As definições do conceito de transparência, na doutrina do direito financeiro, apresentam variados enfoques: (i) como “princípio de gestão”, destinado a franquear ao público o acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações; (ii) como “elemento de governabilidade do Estado, passando a constituir-se também em princípio orçamentário, (iii) como abertura à sociedade sobre a estrutura e as funções de governo, os objetivos da política fiscal e as contas e metas do setor público, (iv) como “visibilidade” decorrente da participação do cidadão na gestão pública; ou (v) como “fenômeno que demanda um esforço por parte da administração pública, no sentido de disponibilizar ao público, em tempo adequado, dados e informações facilmente mensuráveis e acessíveis”, relativas à atividade financeira das pessoas jurídicas que compõem o Estado.<sup>159, p. 24-25</sup>

Por fim, o Princípio da Responsabilidade Fiscal é extraído do §1º do artigo 1º da Lei de responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>160</sup>. A atuação responsável e com equilíbrio exige que o gasto público obedeça a determinados limites e regras, que, se não observados e cumpridos, podem acarretar sanções aos responsáveis. Para Abraham,

O princípio orçamentário do equilíbrio discal recomenda que para toda despesa haja receita a financiá-la, a fim de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras. O equilíbrio fiscal representa a verdadeira estabilidade financeira e é um dos pilares do crescimento sustentado do Estado. Isso porque, antes de ser mera equação financeira em que se busca uma igualdade numérica ou um “empate” entre receitas e despesas, esse princípio deve ser encarado como um conjunto de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a realização das suas finalidades.<sup>161, p. 323</sup>

Este cenário de princípios compõe o alicerce básico do Direito Financeiro. As suas regras e normas estão estabelecidas a partir destas premissas, bem como as linhas que seguem. No tópico seguinte, analisa-se a estrutura orçamentária no Direito Brasileiro.

<sup>159</sup> ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **O princípio da transparência no direito financeiro brasileiro**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

<sup>160</sup> § 1º A responsabilidade 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 a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

<sup>161</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

## 2.7 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, ESTRUTURAÇÃO E INSTRUMENTOS

Definidas as bases da Disciplina, o tema central do Direito Financeiro, a que a pesquisa se centrará daqui em diante, é o orçamento público. A análise do processo eficiente de alocação de recursos públicos na PGESC passa necessariamente pelo entendimento das nuances específicas envolvidas no orçamento. Para tanto, nas linhas que seguem não apenas se buscará conceituar, definir e caracterizar o orçamento público, mas avançar sobre as peças orçamentárias – desde o aspecto normativo, passando pela sua execução e adequação dentro do ciclo orçamentário.

O orçamento público, a partir de Oliveira, representa a lei de estrutura do Estado que se destina a prever, guiar, proteger, amparar e garantir os desejos da sociedade na busca dos direitos fundamentais<sup>162</sup>, p. 151. É, portanto, planejamento para definir a arrecadação de receitas, a realização de despesas e o controle da dívida pública, contemplando, ainda, diretrizes, objetivos, metas, disposições sobre alterações na legislação tributária e a fixação da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Para Torres,

[...] o Estado Orçamentário, que pelo orçamento fixa a receita fiscal e patrimonial, autoriza a entrega de prestações de educação, saúde, seguridade e transportes e orienta a promoção do desenvolvimento econômico, o equilíbrio da economia e da redistribuição da renda, é um Estado de Planejamento.<sup>163</sup>, p. 59-60

Conforme Paludo<sup>164</sup>, p. 4, é o instrumento que o Poder Legislativo utiliza para presumir e cientificar os demais Poderes – em especial o Poder Executivo – por determinado tempo e em minúcia, das despesas designadas à efetivação das finalidades perfilhadas pela política econômica ou geral do País, bem como a arrecadação das receitas já cunhadas por lei.

Ano após ano, editam-se leis nas quais, através de programação detalhada, pretende-se estimar a receita e fixar a despesa dentro de um viés preditivo. É bem verdade que todo esse processo é – ou pelo menos deveria ser – embasado em estudos e devidamente auditado e verificado pelos órgãos de controle. É o mecanismo pelo qual o Governo porá em prática as suas missões e objetivos na consecução de evoluções sociais.

---

<sup>162</sup> OLIVEIRA, 2008.

<sup>163</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional e financeiro e tributário: o orçamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5.

<sup>164</sup> PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira orçamentária e LRF**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

Gradwohl adverte, no entanto, que a peça orçamentária vai apresentar diversas nuances valiosas para apurar o direcionamento que o Ente irá seguir:

Tornou-se instrumento poderoso de intervenção na economia e na sociedade, denotando aspecto político – revela opções por determinadas ações sociais e regionais – econômico – manifesta, ou deve manifestar, numa sociedade financeiramente responsável, a realidade econômica cabendo a discussão acerca da possibilidade da constituição econômica incorporar esta ou aquela corrente em voga na Teoria Econômica – técnico – utiliza cálculos e projeções de receitas e despesas – e jurídico – respeita normas constitucionais e infraconstitucionais, demandado estudo sobre a sua natureza jurídica, a respeito da saída para as decisões econômicas, com intensiva repercussão social, em uma sociedade plural que busca ser coordenada e harmônica entre as diversas visões econômicas, políticas e sociais e, em especial, das instituições constitucionais do País, até mesmo as implicações daí oriundas para os vínculos e comprometimentos dos dirigentes públicos e dos governados.<sup>165, p. 89-90.</sup>

De outro lado, valendo-se de Barroso, o orçamento é também peça valiosa para concretização de um processo democrático de participação e controle social. Veja-se:

É da essência do Estado de Direito que a ordem jurídica condicione e limite o exercício do poder político. Isso ocorre de variadas formas, como a partilha de competências entre diversos centros decisórios, a fixação de procedimentos e até mesmo a exclusão de certas matérias da esfera de disposição das maiorias, sobretudo o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais. Em matéria financeira, o principal instrumento jurídico a serviço dos fins mencionados é – ao menos idealmente – o orçamento público<sup>166, p. 237.</sup>

Diante do seu “papel” e das peculiaridades envolvidas, a doutrina vai apresentar princípios específicos aplicados ao orçamento público. Estas são características aplicadas ao orçamento e, ao propósito desta obra, serão apresentados sinteticamente os Princípios da Unidade, da Universalidade, da Anualidade, da Proibição do Estorno, da Exclusividade e da Especialização.

Conforme Abraham, o “princípio da unidade determina que a lei orçamentária seja uma só, reunindo todas as receitas e despesas do Estado, a fim de permitir uma análise global, proporcionando um controle mais efetivo”<sup>167, p. 316.</sup> Portanto, Este Princípio – concretizando mesmo a transparência e os postulados da eficiência, da organização, dentre outros – vai prever se toda a sistematização preditiva de receitas, despesas, dívidas públicas e políticas orçamentárias estejam reunidas em único instrumento legislativo.

<sup>165</sup> GRADVOHL, Michel André Bezerra Leite. **Direito constitucional financeiro: direitos fundamentais e orçamento público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

<sup>166</sup> BARROSO, Luís Roberto. Eduardo Mendonça. O sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>167</sup> ABRAHAM, 2018.

É preciso obter o entendimento do Princípio, especialmente diante da redação contida no Artigo 165, §5º da CF<sup>168</sup>. Valendo-se de Torres, “o princípio da unidade já não significa a existência de único documento, mas da integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos”<sup>169, p. 99</sup>.

Valendo-se de Leite, o Princípio da Universalidade estipula que todas as receitas e despesas devem estar previstas nas leis orçamentárias, sem qualquer exclusão.<sup>170, p. 169</sup> Giacomoni discorre que o Princípio possibilita:

[...] i) conhecer antecipadamente toda a previsão de receitas e despesas do Governo e dar prévia determinação para a respectiva arrecadação e execução; ii) impedir que o Poder Executivo realize qualquer despesa sem prévia autorização parlamentar, iii) conhecer o volume global das despesas projetadas a fim de equilibrá-lo com o valor total de receitas.<sup>171, p. 68</sup>

Oliveira, no entanto, recorda que o “princípio não veda que tributos anteriormente não previstos como receitas possam ser cobrados, pois podem ser criados ou majorados posteriormente à aprovação da lei orçamentária”<sup>172, p. 335</sup>. Defende, portanto, a vigência da Súmula 66 do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>173</sup>.

O Princípio da Anualidade, a partir de Abraham, dispõe que a “vigência da lei orçamentária será anual, devendo ser elaborada, votada e aprovada anualmente”<sup>174, p. 315</sup>. A acepção utilizada pelo autor é estrita, não abrangendo o PPA de vigência diferenciada. Este Princípio, ao refletir a periodicidade do orçamento, obriga o Poder Executivo a rever anualmente a sua programação de prioridades, atividades e investimento, permitindo, inclusive, maior controle por parte do Parlamento.

Catarino afirma que o Princípio da Anualidade Orçamentária “cumprir a finalidade do controle popular, materializando no desejo confesso dos povos de realizar uma discussão sobre os fins da tributação e das prioridades a satisfazer com os recursos

---

<sup>168</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

<sup>169</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

<sup>170</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

<sup>171</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>172</sup> OLIVEIRA, 2008.

<sup>173</sup> Súmula 66: É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro.

<sup>174</sup> ABRAHAM, 2018.

coletivos disponíveis”<sup>175</sup>, p. 139. Adiante, inclusive, discutir-se-á todo o processo de formação destes instrumentos orçamentários.

O Princípio da Proibição do Estorno tem assento constitucional ao longo do art. 167, incisos VI e VIII<sup>176</sup> da CRFB/88. Este veda que o Gestor promova alterações orçamentárias por meio de transposição, remanejamento ou transferência de recursos sem prévia autorização legislativa. Veda-se a realocação de recursos orçamentários sem prévia lei específica. Conforme Leite:

A essência deste princípio é que o Executivo não tenha poderes de remanejar ou transpor dotações do orçamento sem a autorização do Legislativo, já que, por ser lei, o orçamento deve ser observado em todos os seus aspectos, de sorte que uma alteração mínima, ainda que transferindo recursos de um órgão para o outro, ou de uma programação para outra, significaria atuação ao arrepio da lei aprovada pelo Parlamento.<sup>177</sup>, p. 123

O Princípio da Exclusividade, previsto expressamente no artigo 165, §8º da CRFB/88<sup>178</sup>, veda que a lei orçamentária contenha disposições estranhas à previsão de receitas e a fixação de despesas, salvo em caso de exceções taxativamente previstas. O objetivo claro é evitar que matérias estranhas – contrabando legislativo <sup>179</sup> – estejam previstas nestes instrumentos normativos. Assim, conforme discorre Abraham:

A função deste princípio é meramente pragmática, no sentido de se impossibilitar a inclusão na lei orçamentária de matérias estranhas às receitas e despesas, que muitas vezes acabavam sendo inseridas por manobras políticas para se implementarem práticas populistas ou para atender a pressões do poder. A inclusão desses assuntos estranhos no orçamento, prática que não era exclusivamente brasileira, era comumente conhecida por “caudas

<sup>175</sup> CATARINO, João Ricardo. **Finanças públicas e direito financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

<sup>176</sup> Art. 167. São vedados: [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; [...] VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º.

<sup>177</sup> LEITE, 2017.

<sup>178</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

<sup>179</sup> Para maior conhecimento recomenda-se a leitura do acórdão de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.127/DF, Relatoria Min. Rosa Weber – “O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade.”. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 10 ago. 2023.



orçamentárias” ou, na expressão usada por Rui Barbosa, “orçamentos rabilongos”.<sup>180, p. 317</sup>

O Princípio da Discriminação ou Especialização, na lição de Gradwohl, constitui que “as receitas e despesas devem ser exibidas discriminadamente no orçamento, de maneira que se possa saber, minuciosamente, a procedência dos recursos e seu emprego”<sup>181, p. 122</sup>.

Furtado, ainda, discorre:

Também denominado de princípio da especificação, esse preceito preconiza o detalhamento da receita e da despesa as quais compõem o orçamento público, de modo que demonstra a política econômico-financeira e os programas de trabalho do governo e especifique, em pormenores, a origem e a aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, ocorrerá transparência no processo orçamentário, com maior possibilidade de controle do gasto público, seja através do Parlamento, dos Tribunais de Contas, do controle interno, do Ministério Público ou da coletividade.<sup>182, p. 105-106</sup>

Apresentada a base conceitual e principiológica do orçamento público, segue-se análise de cada um dos instrumentos orçamentários. O Brasil, com a edição da CRFB/88, em seu artigo 165<sup>183</sup>, adota o critério de tripartição orçamentária, por meio da existência de três leis que cuidam da administração das finanças do País: o PPA, a LDO e a LOA, que se vinculam de modo a estabelecer uma política de programação da atividade financeira do Estado.

Estas leis buscam planejar e organizar o processo de manejo das receitas, despesas, dívidas públicas, dentre outros institutos da política financeira e orçamentária do Ente Federado. É, portanto, uma atividade preditiva.

Assim, necessariamente antes de apresentar a nuance de cada um dos instrumentos orçamentários, é preciso tratar sobre a sua finalidade maior, qual seja, planejar. O planejamento é um conjunto ordenado e sistematizado de ações capazes de, em um tempo determinado, possibilitar o alcance das metas indispensáveis à consecução dos objetivos<sup>184, p. 291</sup>. Implica, portanto, “fazer planos de ação para o futuro fixando metas

---

<sup>180</sup> ABRAHAM, 2018.

<sup>181</sup> GRADVOHL, 2017.

<sup>182</sup> FURTADO, 2014.

<sup>183</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

<sup>184</sup> Nesse sentido ver NASCIMENTO, Carlos Valder. Planejamento e orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

para orientação, determinando os prazos e prevendo os meios necessários para alcançá-las”<sup>185</sup>, p. 34.

Ainda, Gandin defende que planejar é ato plurissignificativo, podendo ser:

[...] a) planejar é transformar a realidade numa direção escolhida; b) planejar é organizar a própria ação; c) planejar é implantar “um processo de intervenção na realidade”(ELAP); d) planejar é agir racionalmente e e) planejar é dar clareza e precisão à própria ação; f) planejar é explicitar os fundamentos da ação do grupo, g) planejar é pôr em ação um conjunto de técnicas para racionalizar a ação; h) planejar é realizar um conjunto orgânico de ações, propostos para aproximar uma realidade a um ideal; i) planejar é realizar o que é importante (essencial) e, além disso, sobreviver, se isso for essencial (importante).<sup>186</sup>, p. 18-19

Aliás, dentro deste cenário preditivo, em que se projeta a arrecadação – que pode ou não se efetivar – e fixa-se a despesa a partir de projetos e programas estipulados pelo Gestor – que, novamente, podem ou não se efetivar –, discutiu-se por longo período nos Tribunais se as dotações orçamentárias seriam ou não impositivas. É dizer, se a legislação é guiada ou não pelo senso discricionário do Gestor em executá-la.

A posição que prevalece, atualmente, é de que não há obrigatoriedade de cumprimento daquela dotação prevista inicialmente na LOA. O STF<sup>187</sup> pacificou que o orçamento é autorizativo, é uma programação. Planejamento que pode ou não se concretizar ao longo do exercício, salvo em caso das denominadas despesas obrigatórias – emendas impositivas previstas no Artigo nº 166, CRFB/88.

Nas linhas seguintes, discorre-se sobre as peculiaridades de cada um destes instrumentos orçamentários.

### 2.7.1 Plano Plurianual

O PPA, previsto no Artigo nº 165, inciso I e §1º da CF<sup>188</sup>, é a lei que irá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração

<sup>185</sup> SETPHANES, Oswaldo; FERREIRA, Otto. **Planejamento, orçamento e programação** financeira. Rio de Janeiro: Interciência, 1978.

<sup>186</sup> GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 1996.

<sup>187</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4663. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 17 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=000462873&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10 maio 2023.

<sup>188</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; [...] § 1º A lei que instituir 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 para as relativas aos programas de duração continuada.

pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por Conti, “é o instrumento jurídico previsto em nossa Constituição para o planejamento de médio prazo da Administração Pública”<sup>189</sup>, p. 322-324. É a macroferramenta de planejamento estratégico da atividade financeira do Estado.

A primeira menção ao planejamento estratégico desta natureza na história brasileira atribui-se ao Decreto nº 524, de 1890, ao estabelecer a obrigatoriedade de inclusão de todas as estradas em “plano geral de viação”. Em âmbito Constitucional, a inclusão da competência à União para estabelecer o plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagens previsto na Constituição de 1943 (art. 5º, inciso IX) é a primeira menção expressa à Norma Constitucional desta espécie.

O cenário somente vai apresentar contornos semelhantes com o atual a partir da edição da Lei nº 4.320/64, especificamente, com a redação contida no artigo 23. Este estabelecia a necessidade de o Ente fixar Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, documento que iria, ano após ano, ser reajustado e prever as receitas e as despesas de capital para assegurar a projeção contínua dos períodos.

É, portanto, a CRFB/88 que vai trazer a conformação então conhecida do PPA, que, desde então, sofreu poucas modificações. A partir de Nascimento<sup>190</sup>, p. 288, o PPA é típico instrumento de planejamento destinado a definir diretrizes, objetivos e metas com o propósito de possibilitar sua viabilização. Busca, ainda, orientar a definição de prioridades, bem como auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável. Abraham destaca que “se trata de uma lei formal, cujo objeto é, essencialmente, a programação global de longo prazo para uma integração nacional, voltado ao desenvolvimento nacional e regional”<sup>191</sup>, p. 327.

Esse planejamento de quatro anos<sup>192</sup> não guarda identidade de periodicidade com os mandatos do Chefe do Executivo. Iniciando-se no segundo ano do respectivo mandato, projeta-se para o primeiro exercício financeiro do seguinte. A medida busca promover a

---

<sup>189</sup> CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual - PPA. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>190</sup> NASCIMENTO, 2013.

<sup>191</sup> ABRAHAM, 2018.

<sup>192</sup> Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. [...] § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

continuidade do serviço público e atrelar um compromisso entre Gestores às medidas macroadministrativas – que por sua natureza demandam maior percurso de tempo para execução – do respectivo Ente.

A vigência do PPA promove repercussões tanto em relação aos demais instrumentos orçamentários – LDO e LOA – quanto no seu cumprimento e aderência de execução. A respeito dos efeitos sobre os demais instrumentos orçamentários Conti discorre que o PPA:

[...] terá vigência por quatro anos, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, gerando efeitos jurídicos de extrema relevância nesse período, alguns dos quais serão destacados a seguir. O primeiro deles é condicionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e a da lei orçamentária anual, criando um vínculo entre todas elas de modo a tornar coeso o sistema de planejamento de ação governamental no âmbito de cada ente federado. Embora o planejamento da ação governamental se estruture em três leis de mesma hierarquia (as leis ordinárias do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual), e portanto sem vínculo de subordinação formal entre si, a interpretação permite reconhecer haver este vínculo entre elas.<sup>193</sup>, p. 327-328

Nesse sentido, inclusive, conforme Leite, trata-se de Lei que estabelece o planejamento estratégico do Governo de longo prazo, de modo que, pelo afunilamento acima traçado, acaba por influenciar a elaboração das demais leis orçamentárias, como a LDO e a LOA<sup>194</sup>, p. 149. Mendes defende, inclusive, que “em caso de conflito entre as duas leis, prevalece o disposto no PPA”<sup>195</sup>. Gandra arremata que “a LOA, por ser subordinada ao PPA e à LDO, não pode conter dispositivos que os contrariem. Quando isso ocorrer, o PPA e a LDO, nessa ordem, prevalecem”<sup>196</sup>, p. 201. De acordo com Torres:

[...] não restam dúvidas quanto [...] à necessidade de coordenação entre elas de modo que as previsões do plano plurianual condicionem a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias que, por sua vez, delimita os parâmetros a serem seguidos pela lei orçamentária anual.<sup>197</sup>, p. 51

Para além de constituir-se em vetor de condução das demais medidas orçamentárias, o PPA tem o importante objetivo de desenhar os objetivos, diretrizes e metas a serem seguidos pela administração, conforme Leite:

<sup>193</sup> CONTI, 2013.

<sup>194</sup> LEITE, 2017.

<sup>195</sup> MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Caderno de finanças públicas**, n. 9, dezembro de 2019. Brasília: ESAF, 2000, p. 60.

<sup>196</sup> MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil, 6º volume, Tomo II**. Celso Bastos e Ives Gandra Martins. 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>197</sup> CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando F.; CONTI, José Maurício (coords). **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

[...] o PPA tem por objetivo estabelecer diretrizes, objetivos e metas – DOM – da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas de duração continuada. A sociedade, a partir do plano plurianual, sabe o comportamento que espera do governo no concernente a projetos de longo alcance, sendo os orçamentos mero reflexo daquela parte do planejamento que se esgota no exercício.<sup>198, p. 149</sup>

Nessa linha de pensamento, o PPA vai atuar delimitando as despesas de capital às delas derivadas, bem como às relativas a despesas de programas de duração continuada. As despesas de capital, conforme redação do artigo 12 da Lei nº 4.320/64<sup>199</sup>, constituem-se nos investimentos<sup>200</sup>, nas inversões financeiras<sup>201</sup> e nas transferências de capital<sup>202</sup>. Já as despesas de caráter continuado são aquelas que têm previsão superior à de um exercício financeiro.<sup>203</sup>

Por mais que o Constituinte tenha buscado com o PPA organizar e permitir que as mudanças de gestões não inviabilizassem projetos de envergadura, não se tem visto compromisso com o cumprimento do PPA. Dadas as peculiaridades desta norma, sói ser entendida não mais do que uma carta de intenções. Mendes chega a firmar que “a prática tem mostrado que os PPA são solenemente ignorados como instrumento de transição”<sup>204</sup>, p. 64.

<sup>198</sup> LEITE, 2017.

<sup>199</sup> Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: DESPESAS CORRENTES, Despesas de Custeio, Transferências Correntes, DESPESAS DE CAPITAL, Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

<sup>200</sup> Os investimentos tem o seu conceito previsto no artigo 12, §4º da Lei nº 4.320/64 – “§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.”

<sup>201</sup> As inversões financeiras tem o seu conceito previsto no artigo 12, §5º da Lei nº 4.320/64 – “§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.”

<sup>202</sup> As transferências de capital tem o seu conceito previsto no artigo 12, §6º da Lei nº 4.320/64 – “§ 6º São Transferências de Capital 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, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.”

<sup>203</sup> Art. 167. São vedados: [...] 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

<sup>204</sup> MENDES, 2011.

## 2.7.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO, inovação da Carta Magna de 1988, inspirada nas experiências da Alemanha e da França<sup>205, p. 118</sup>, prevista no artigo 165, §2º da CRFB/88<sup>206</sup>, representa um elo entre o PPA e a LOA<sup>207, p. 133</sup>. Nas palavras de Leite:

[...] a LDO surgiu por meio da Constituição Federal de 1988, como elo entre o planejamento (PPA) e o operacional (LOA). Assim, enquanto o PPA tem o seu objetivo voltado para o planejamento estratégico de governo, a LDO tem o conteúdo voltado para o seu planejamento operacional, de curto-prazo.<sup>208, p. 153</sup>

Compondo juntamente com o PPA, a LDO é também ferramenta de planejamento estratégico das finanças do Ente Público. Editada anualmente, representa recorte das diretrizes incluídas no PPA e irá orientar a elaboração da LOA. Exatamente por isto, a LDO está encaixada nessa tríade de mecanismos orçamentários. Abraham pontua que:

[...] a Lei de Diretrizes Orçamentárias, também de natureza formal, tem o seu conteúdo voltado ao planejamento operacional do governo. Assim, enquanto a lei de plano plurianual refere-se ao planejamento estratégico de longo prazo, a lei de diretrizes orçamentárias apresenta o planejamento operacional de curto prazo, para o período de um ano, influenciando diretamente a elaboração da lei orçamentária anual.<sup>209, p. 328</sup>

Assim sendo, segundo Silva<sup>210, p. 613</sup>, a LDO irá compreender as metas e prioridades dos Entes Federados, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração das leis orçamentárias anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Furtado sentencia que “a LDO tem a função primordial de escolher, dentre os programas constantes no PPA, quais serão prioritários na execução do orçamento do ano seguinte”<sup>211, p. 119</sup>.

Oliveira, ao conceituar a LDO, apresenta peculiar classificação, ao enquadrá-la como um “pré-orçamento”, em que se discutem as definições fundamentais de alocação

<sup>205</sup> FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>206</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

<sup>207</sup> GRADVOHL, 2017.

<sup>208</sup> LEITE, 2017.

<sup>209</sup> ABRAHAM, 2018.

<sup>210</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

<sup>211</sup> FURTADO, 2014.

de recursos, ou seja, as grandes prioridades e grandes alocações, servindo de instrumento para “acoplar o orçamento ao planejamento”<sup>212</sup>, p. 97.

Pois bem, assim como o PPA, a LDO também deve ser instrumento concreto de direcionamento da política pública orçamentária. Adverte Fernandes e Souzaque “a expressão ‘diretrizes’ deve ser entendida no seu sentido etimológico, qual seja, conjunto de princípios e normas de procedimento, regras de comportamento. Dessa forma, as diretrizes orçamentárias são de observância obrigatória”<sup>213</sup>, p. 315. No que toca o conteúdo, Leite pontua o seu alcance:

[...] pelo que se percebe, consiste numa lei com diversas atribuições, aqui desdobradas em cinco: 1) Estabelece as MP (metas e prioridades) da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente – nesse ponto, pode se afirmar que a LDO é um recorte do PPA. Ou seja, enquanto o PPA prevê as DOM da Administração para um período de quatro anos, a LDO recorta, dentro desse projeto de médio prazo, aquilo que é mais importante para um exercício – o subsequente, e direciona as prioridades da administração. [...] 2) Orienta a elaboração da LOA. [...] 3) Dispõe sobre as alterações na legislação tributária. [...] 4) Fixa a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...] Em suma, a política pública relativa a investimentos dessa natureza é desenvolvida através dos bancos oficiais do governo, com destaque para o banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). [...] 5) Autoriza a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira, bem como a admissão e contratação de pessoal a qualquer título na Administração, exceto as empresas públicas e as sociedades de economia mista.<sup>214</sup>, p. 155-156

Nessa linha diretiva e preditiva, uma das funções da LDO é pré-dimensionar os limites financeiros para composição das propostas dos Poderes Constituídos. É preciso que se explique que, por mais que os instrumentos orçamentários tenham iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo<sup>215</sup> na definição de despesas públicas, o processo de formação do Projeto de Lei experimenta caminho colaborativo dos Chefes de Poder. A LDO, portanto, é esse mecanismo de definição dos limites dos Poderes na formação das suas propostas de alocação de recursos. Torres dispõe que “a lei de diretrizes é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo (art. 51, IV e 52, XIII),

<sup>212</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

<sup>213</sup> FERNANDES, Edílson Carlos; SOUZA, Mariana Campos de. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>214</sup> LEITE, 2017.

<sup>215</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

do Judiciário (art. 99, §12) e do Ministério Público (art. 127, §3)”<sup>216</sup>, p. 173. Conforme Fernandes e Souza:

A LDO é, também a norma que traça os parâmetros e limites para o Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública elaborarem as suas propostas orçamentárias anuais, bem como aumentarem ou criarem novas despesas.<sup>217</sup>, p. 314

A respeito da vigência e do seu rito de aprovação, o tema está previsto no art. 35, §2, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>218</sup>. Impõe-se, inclusive, regras para prorrogação da sessão legislativa em caso de não aprovação pelo Parlamento<sup>219</sup>. A LDO, portanto, tem vigência superior a um ano, visto que voltada a traçar as metas e prioridades da Administração apenas para o exercício seguinte.

### 2.7.3 Lei Orçamentária Anual

A LOA, prevista no art. 165, §5º da CRFB/88<sup>220</sup>, é a norma orçamentária que irá estipular, de modo propriamente dito, a previsão de receitas e a fixação das despesas. Ramos Filho discorre que “a LOA é o instrumento de compromisso dos governantes com a sociedade. É, no dizer de Hovart, o plano de governo juridicizado.”<sup>221</sup>, p. 256 A LOA, conforme Carvalho, é o instrumento que finaliza o planejamento orçamentário, concretizando-o com as ferramentas que o precederam (PPA e LDO):

[...] a LOA tem por finalidade a concretização de diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no plano plurianual. Poderíamos denominá-la orçamento por excelência ou orçamento propriamente dito. É por meio da LOA que o governo realiza (põe na prática), ano a ano, o que foi planejado para ser executado em quatro anos. Na LOA o governo prevê a arrecadação das receitas e fixa a

<sup>216</sup> TORRES, 2008.

<sup>217</sup> FERNANDES; SOUZA, 2013.

<sup>218</sup> Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87 [...] § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: [...] II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

<sup>219</sup> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro [...] § 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>220</sup> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

<sup>221</sup> RAMOS FILHO, Carlos Alberto de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.



execução de despesas para o período de um ano, e o Poder Legislativo lhe autoriza, por meio de lei, a execução das despesas destinadas ao funcionamento da “máquina administrativa”.<sup>222, p. 98</sup>

A LOA representa o destaque e a concretização, ano após ano, do planejamento macro (PPA e LDO) fixado pelo Governo, especificando a aplicação de recursos financeiros. É documento que englobará todas as receitas e despesas do Ente Público, não limitando-se ao Poder Executivo. Abraham reafirma:

[...] é um documento básico e fundamental para a realização da atividade financeira do Estado. Nela, temos a previsão de todas as receitas públicas e a fixação de todas as despesas públicas, para os três Poderes, seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações públicas, e também todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão. Portanto, tudo referente a receitas e despesas constará da lei orçamentária anual.<sup>223, p. 330</sup>

Hely recorda que a LOA é o instrumento orçamentário que contemplará a atividade financeira de todos os Poderes, por mais que apenas encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, “é o conjunto de documentos relativos aos planos governamentais, à previsão de receita e à fixação de despesas, que o Executivo deve enviar anualmente ao Legislativo para a sua apreciação e votação”<sup>224, p. 165</sup>.

A LOA, no entanto, pode ser vista por dois vieses diferentes, como apresenta Portella:

[...] é possível compreender a LOA de duas formas distintas. Na definição clássica, seria uma mera ferramenta de compilação das finanças e do patrimônio público, um inventário dos recursos, contemplativo tão somente do patrimônio estatal, e da previsão de receitas e fixação de despesas para determinado período. No assim chamado “Orçamento Estático”, ou tradicional, a LOA não passaria de “uma lei de meios”, sem qualquer preocupação de vincular-se com o planejamento governamental, e destituído de uma perspectiva de ferramenta a serviço do desenvolvimento. Esta foi a visão predominante até a crise econômica de 1919, modificando-se principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial. O “Conceito Moderno” do instituto caracteriza-o com um “instrumento de planejamento” da atuação do Estado. O “Orçamento-Programa” ou “Programático”, muito além de mero arrolamento de valores, seria lei contemplativa do patrimônio, receitas e despesas públicas, com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Não se trata de mero instrumento jurídico estanque, mas parte importante de um todo político-governamental tendente à tomada de decisões e definição de rumos da máquina estatal.<sup>225, p. 354-355</sup>

<sup>222</sup> CARVALHO, Deusvaldo. **LRF – doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

<sup>223</sup> ABRAHAM, 2018.

<sup>224</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças municipais**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, [s.d.].

<sup>225</sup> PORTELLA, André. Lei Orçamentária Anula - LOA. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

O conceito moderno, utilizado atualmente, estabelece que a LOA é documento que, inicialmente, a partir da identificação dos órgãos e unidades orçamentários, estabelece os programas de trabalhos e, por meio do estabelecimento de funções, subfunções, projetos e atividades, fixa-se onde e como será realizada a despesa pública.

No que toca ao seu conteúdo e abrangência, a LOA estrutura-se em três parcelas distintos:

OF – Orçamento Fiscal de toda a Administração Pública Direta, Indireta. No que se refere às empresas, a rigor, apenas as “empresas dependentes”, assim entendidas aquelas cuja existência encontra-se condicionada a repasses financeiros do Tesouro Nacional, EM cuja existência encontra-se condicionada a repasses financeiros do Tesouro Nacional, têm suas receitas e despesas previstas no OF. B) OI – Orçamento de Investimento das empresas estatais, entendidas aquelas nas quais o Estado possui a maioria do Capital Social. C) OSS – Orçamento da Seguridade Social, que tem caráter autônomo e se encontra voltado ao planejamento e execução das receitas e despesas relativas à Saúde, Assistência Social e Previdência 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.<sup>226</sup>

O Legislador vai, ainda, estabelecer dois parâmetros sobre vigência e prazo. Harada, ao tratar sobre o período estipulado para vigência do orçamento público, denominado de exercício financeiro, diz que “desde o Brasil-Império, tem coincidido com o ano-calendário, isto é, abarca o período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro”<sup>227</sup>, p. 102. Quanto ao prazo de encaminhamento ao Parlamento, o art. 35, §2º, inciso III do ADCT<sup>228</sup>, fixa que o seu envio deve ocorrer até o dia 31 de agosto do ano anterior.

Apresentados os instrumentos orçamentários, com os seus respectivos conteúdos, no Tópico que seguinte abordam-se as nuances gerais sobre o Processo Legislativo Orçamentário, identificando-se, ainda, as especificidades do Sistema Catarinense.

## 2.7.4 Processo Legislativo Orçamentário

O Processo Legislativo Orçamentário compõe-se de uma fase interna e externa. A fase interna é aquela que ocorre no processo de formação do projeto de lei, envolvendo o enlace de atividades e atores dos diversos Poderes Constituídos e Órgãos Independentes do Ente Federado. Já a fase externa inicia-se com a apresentação do projeto de lei ao

<sup>226</sup> PORTELLA, 2013.

<sup>227</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

<sup>228</sup> § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: [...] III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa

Parlamento pelo chefe do Poder Executivo. As fases de discussão e debate até a construção do projeto de lei serão mais detidamente analisadas nos capítulos seguintes. Neste ponto, portanto, discute-se a partir da construção do Projeto de Lei e o seu trâmite até a conformação em lei em sentido estrito.

Pois bem, o art. 165, combinado com o art. 84, inciso XXIII da CRFB/88, estabelecem que compete ao Presidente da república enviar ao Congresso Nacional o PPA, a LDO e a LOA, cada uma delas, como visto, em seus respectivos prazos e momentos apropriados. A partir desse momento, competirá ao Poder Legislativo contribuir para o aperfeiçoamento da proposta orçamentária, concretizando a participação popular, por meio dos seus representantes eleitos. O Parlamento terá o prazo para análise a partir do encaminhamento do Poder Executivo ao Legislativo, findando logo antes do exercício financeiro em que vigerão as leis orçamentárias, quando então serão executadas.

A análise no Congresso Nacional, conforme previsto na Resolução nº 01/2006<sup>229</sup>, inicia-se na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Esse mecanismo, por meio de audiências, inspeções e diligências, irá apresentar relatórios e propostas de emendas para votação no Plenário de cada uma das Casas Legislativas aos projetos de leis orçamentárias.

A respeito das emendas parlamentares aos projetos de leis orçamentários, Barroso ensina:

Admite-se, igualmente, livre remanejamento dos recursos. Em princípio, estaria vedada apenas a criação de despesas desacompanhadas da anulação de outra. Na prática, porém, e nos termos de previsão expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem sido admitido que o Congresso proponha emendas à estimativa inicial de receita, fundadas em erro ou omissão na previsão original. A reestimativa pode ser para menos ou para mais, hipótese que dará origem a recursos livres, passíveis de alocação no Congresso.<sup>230, p. 246-247</sup>

As emendas parlamentares, alterações na previsão contidas no Projeto de Lei Orçamentário, podem ser individuais ou coletivas, portanto, formadas por comissões ou bancadas. Conforme Blicheriene emenda “é instrumento do qual se servem os membros do Poder Legislativo para interferir no conteúdo material dos projetos de lei que não sejam de sua autoria. Por meio deste instrumento, incluem, alteram ou suprimem proposições”<sup>231, p. 63</sup>.

<sup>229</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2023.

<sup>230</sup> BARROSO, 2013.

<sup>231</sup> BLICHERIENE, Ana Carla. **Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

Finalizada a análise da CMO, o projeto segue ao Plenário para votação e aprovação. Ainda Barroso sintetiza:

[...] o projeto de lei orçamentária é encaminhado ao Congresso Nacional, na forma do art. 166, para discussão e votação na Câmara dos Deputados e do Senado, observadas as previsões contidas nos regimentos de cada Casa e no Regimento Comum. Antes de chegar ao Plenário, o projeto é analisado por uma comissão parlamentar mista, de caráter permanente, instituída especificamente para tratar da matéria nos termos do art. 166, §1º da Constituição. Trata-se da Comissão Mista de Planos, Orçamentários Públicos e Fiscalização (CMO), incumbida de emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias, concentrar o processo de votação das emendas e acompanhar a execução do orçamento. Mesmo após encaminhar os projetos, o Presidente conserva a faculdade de modificar os seus termos por meio de mensagem ao Congresso Nacional, a menos que a CMO já tenha indiciado a votação da parte afetada.<sup>232</sup>, p. 242

O Presidente da República, recebido o projeto, irá sancionar, promulgar e publicar no Diário Oficial. No caso de veto – total ou parcial –, o projeto será devolvido ao Congresso Nacional no prazo de 15 dias, com a comunicação das razões do veto, a fim de ser analisado e votado no Legislativo no prazo de 30 dias para evitar a situação de “anomia orçamentária”<sup>233</sup>, p. 334.

No Estado de Santa Catarina, o processo legislativo ganha contornos normativos tanto por meio de normas editadas pela Secretaria do Estado de Fazenda<sup>234</sup>, quanto da Assembleia Legislativa do Estado<sup>235</sup>. Ao objetivo do presente Capítulo, considera-se apenas a tramitação no Parlamento Catarinense, exemplificada pelo Fluxograma abaixo.

---

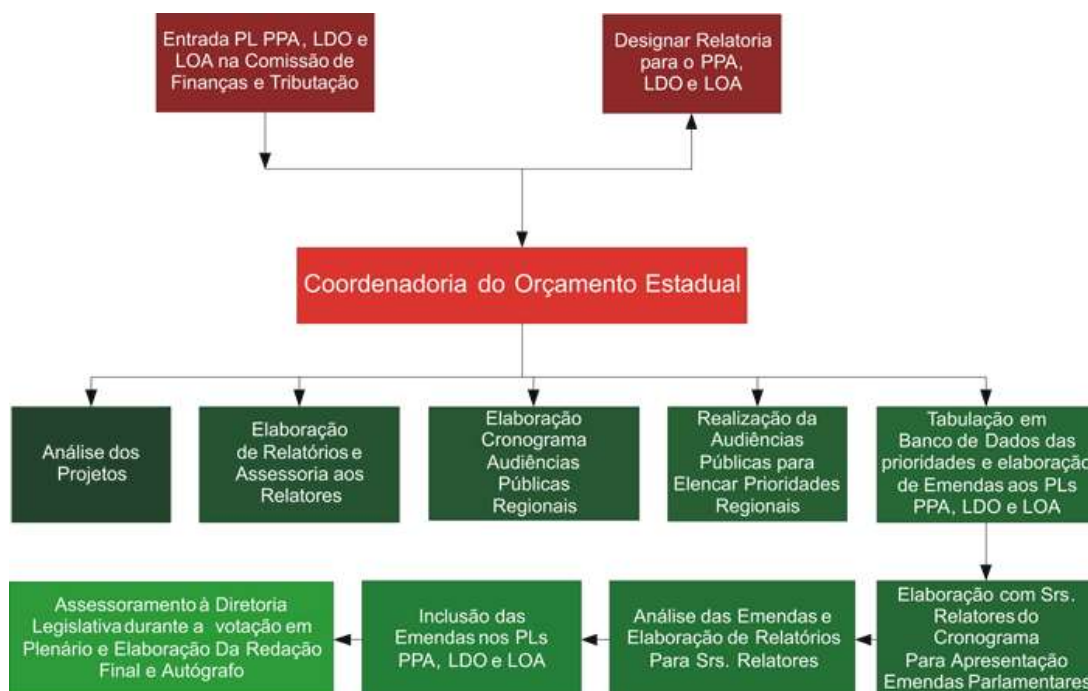
<sup>232</sup> BARROSO, 2013.

<sup>233</sup> ABRAHAM, 2018.

<sup>234</sup> Vide o Manual para elaboração da LOA 2022, disponível em [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/orientacoes/226/Manual\\_Tecnico\\_001\\_LOA2022.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/orientacoes/226/Manual_Tecnico_001_LOA2022.pdf). Acesso em: 14 ago. 2023.

<sup>235</sup> Para tanto, vide os Artigos 294 e seguintes do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/REGIMENTO\\_INTERNO\\_2022\\_15.02.22.pdf](https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/REGIMENTO_INTERNO_2022_15.02.22.pdf). Acesso em: 14 ago. 2023.

Figura 1 – Fluxograma de tramitação



Fonte: *site* da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)<sup>236</sup>.

Na ALESC, a análise dos projetos orçamentários fica por conta da Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do Artigo 295, §2º do Regimento Interno (RI). É esta Comissão a responsável por colher as propostas de emendas parlamentares e submeter ao Plenário para votação, bem como redigir a redação final para encaminhamento ao Poder Executivo.

Visualizado o processo legislativo orçamentário, cabe tratar a respeito das receitas e despesas públicas<sup>237, p. 452</sup>. No tópico seguinte conceituam-se, especificam-se e trata-se das nuances específicas destes institutos do Direito Financeiro basilares para o desenvolvimento dos Capítulos 3 e 4 desta pesquisa.

<sup>236</sup> Disponível em: <https://www.alesc.sc.gov.br/orcamento-estadual/fluxograma>. Acesso em: 14 ago. 2023.

<sup>237</sup> Não se afasta a importância do instituto do crédito público. Mas, devido a sua inaplicabilidade ao orçamento da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, deixará de ser observado. No entanto, em caso de aprofundamento, recomenda-se a leitura de Regis Fernandes de Oliveira. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. Revista dos Tribunais, 2008.

### 2.7.5 Receitas públicas: conceito, espécies e estágios

A receita pública, a partir de Baleeiro, corresponde a “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem a crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”<sup>238, p. 125</sup>. Constitui-se no fruto da captação de recursos junto à sociedade, seja através de tributos, seja mesmo pela venda de ativos ou, ainda, com empréstimos. De Plácido e Silva define “receita pública com o complexo de valores recebidos pelo erário público, sejam provenientes de rendas patrimoniais, sejam resultantes de rendas tributárias, destinadas a fazer frente à despesa pública”<sup>239, p. 130</sup>.

A doutrina vai apresentar diferentes vieses na definição do conceito de receita pública. Torres apresenta o conceito finalista, ao defender que “receita pública é a soma de dinheiro percebido pelo Estado para fazer face à realização de gastos públicos”<sup>240, p. 165</sup>. Bastos, a partir da titularidade, a define como “todo ingresso de dinheiro nos cofres públicos de uma pessoa de direito público”.

Nota-se, ainda, a utilização de diferentes vocábulos, seja utilizando receita, seja a expressão ingresso. Para tanto, Regis diferencia entrada de ingressos, ao distinguir o segundo como “entradas provisórias, destinadas a serem devolvidas”<sup>241, p. 101</sup>. Oswaldo, abordando a diferença conceitual entre receitas e entradas, apresenta que:

[...] a Ciência das Finanças faz distinção entre receitas públicas e entradas públicas, de modo que todo ingresso de dinheiro aos cofres públicos caracteriza uma entrada, mesmo que haja uma baixa patrimonial futura correspondente, como sucede com cauções, fianças, depósitos recolhidos ao tesouro, empréstimos contraídos pelo Poder Público etc., que são exemplos de ingressos provisórios que devem ser oportunamente, devolvidos.<sup>242, p. 7</sup>

Nota-se, no entanto, que a classificação legal – à página 10 do Artigo 11 da Lei nº 4.320/64 – não optou por diferenciar ingresso de receita. Ao contrário, considerou como espécie de receita os empréstimos, admitindo, portanto, que mesmo os recursos provisórios devem ser considerados como integrantes deste instituto.

<sup>238</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

<sup>239</sup> DE PLÁCIDO E SILVA. **Noções de finanças e direito fiscal**. 3. ed. Curitiba: Guaíra.

<sup>240</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>241</sup> OLIVEIRA, 2008.

<sup>242</sup> SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon. Receitas públicas. *In*: Martins, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

As receitas públicas podem ser classificadas quanto à origem em dois grandes grupos, as originárias e as derivadas<sup>243, p. 11</sup>. As originárias são assim conceituadas por não representarem ato de império do poder público, mas na captação de recursos mediante ato volitivo do administrado que, por exemplo, paga pela prestação de serviço. Ao seu turno, as receitas derivadas são obtidas sob o regime do direito público, usando o Estado o seu poder de império, mediante a retirada coercitiva do patrimônio dos administrados, como os impostos.

A classificação legal é denominada de econômica, pelo qual a receita poderá ser corrente ou de capital. As receitas correntes abarcam as receitas tributárias, patrimonial, industrial e diversas, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender a despesas classificáveis em despesas correntes. Já as receitas de capital abrangem as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, de conversão em espécies de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender a despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente.

Portanto, a receita corrente é aquela que implica no aumento da disponibilidade financeira do Ente, sendo imprescindível para o financiamento dos objetivos definidos nos programas e ações voltados às políticas públicas. De outro lado, as receitas de capital são aquelas em que não há o aumento no patrimônio líquido do ente, em função de decorrerem da conversão de patrimônio em renda, como a alienação de bens e a amortização de empréstimos<sup>244, p. 223-228</sup>.

Identificado o conceito e apresentada sua classificação, conforme Abraham, a receita vai passar por estágios, “a Administração Pública precisa identificar cada uma das etapas em que se encontra a receita pública – desde sua mera previsão inicial até a sua arrecadação e respectiva classificação e o recolhimento à conta do ente público – a fim de permitir um controle eficiente da sua gestão”<sup>245, p. 141</sup>. Nessa linha de coisas, portanto, a entrada de recursos vai seguir um passo a passo de quatro momentos distintos: a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento.

Partindo-se do Princípio da Universalidade, as receitas devem ter previsão na LOA. Nesse sentido, na medida em que a arrecadação é um esforço preditivo, o Artigo

---

<sup>243</sup> Nesse sentido, acompanha a lição de SARAIVA FILHO, 2013.

<sup>244</sup> Nesse sentido ver LEITE, 2017.

<sup>245</sup> ABRAHAM, 2018.

12 da LRF<sup>246</sup> estabelece a necessária adoção de metodologias a fim de conceder aderência à realidade da estimativa prevista.

O lançamento e a arrecadação são entendidos como o “ato de escrituração contábil”<sup>247</sup>, p. 240 de todo o valor recebido. A etapa final, atenta ao Princípio da Unidade de caixa previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/64, é do recolhimento que consiste no ato de depositar numa única conta do Ente os respectivos recursos.

Apresentados os aspectos da receita pública, no Tópico seguinte tratar-se-á das despesas públicas e suas especificidades.

### 2.7.6 Despesas públicas: conceito, espécies, estágios

As despesas públicas estão classificadas normativamente no Artigo 12 da Lei nº 4.320/64<sup>248</sup> e constituem o momento em que o poder público dispense recursos públicos na consecução dos seus projetos e atividades previstos na LOA. Baleeiro dispõe que se trata do “conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”<sup>249</sup>, p. 65.

A despesa pública é o momento em que o Gestor, diante da captação de recursos por meio de tributos, venda de bens e serviços, dentre outros, utiliza-o para atender prestar serviço público aos cidadãos<sup>250</sup>, p. 181. Segundo Campos, “a despesa pública é a aplicação de certa importância em dinheiro, por autoridade pública, de acordo com autorização do Poder Legislativo, para a execução de serviços a cargo do Governo”<sup>251</sup>, p. 49. Deodato

<sup>246</sup> Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADI 2238) § 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

<sup>247</sup> LEITE, 2017.

<sup>248</sup> Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: DESPESAS CORRENTES, Despesas de Custeio, Transferências Correntes, DESPESAS DE CAPITAL, Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital

<sup>249</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

<sup>250</sup> FURTADO, 2014.

<sup>251</sup> CAMPOS, Dejalma. **Direito financeiro e orçamentário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.



contribui ao afirmar que “a despesa é o gasto da riqueza pública autorizado pelo poder competente, com o fim de socorrer uma necessidade pública”<sup>252</sup>, p. 135.

Oliveira recorda que toda “decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para o seu atendimento e efetua o gasto”<sup>253</sup>, p. 252. É decisão diante das diversas escolhas que o Gestor pode optar por fazer: construir edifícios públicos? Requalificar estradas? Ampliar leitos hospitalares? Ampliar o quadro de Procuradores do Estado? Todas essas decisões são político-jurídicas. Esses, inclusive, serão temas debatidos nos Capítulos seguintes desta pesquisa.

Arrematando, Blicheriene conceitua despesas pública:

Para nós, a despesa pública pode ser conceituada como os fastos ou desembolsos previstos originalmente no orçamento público ou, posteriormente, em autorizações de crédito, realizados pelas autoridades competentes, para cumprir os objetivos, metas ou responsabilidades do estado perante a sociedade.<sup>254</sup>, p. 78

Kohama recorda o que se denomina de despesas extraorçamentárias, como “saídas do passivo financeiro, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de receitas extraorçamentárias, correspondentes a restituições ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros”<sup>255</sup>, p. 88.

Dentre as espécies de classificação de receita pública, opta-se pela apresentação legal devido a sua ampla aceitação. Por esta, as despesas públicas podem ser classificadas em dois grupos: correntes e de capital. As despesas correntes são aquelas que não provocam aumento no patrimônio público, mas atuam na sua conservação, podendo ser despesa de custeio ou transferência corrente. São despesas contínuas, rotineiras ou periódicas<sup>256</sup>, p. 217.

As despesas de capital, por sua vez, são aquelas que provocam aumento no patrimônio público, direcionadas para a implantação ou expansão de serviços públicos, podendo ser investimento, inversões financeiras e transferências de capital. Abraham discorre que “caracterizam-se por serem eventuais, ou seja, desprovidas de periodicidade, como ocorre com as despesas correntes. Além disso, apresentam na sua realização uma

<sup>252</sup> DEODATO, Alberto. **Manual de ciências das finanças**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1967.

<sup>253</sup> OLIVEIRA, 2008.

<sup>254</sup> BLICHERIENE, 2012.

<sup>255</sup> KOHAMA, Heílio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

<sup>256</sup> ABRAHAM, 2018.

operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis, valores mobiliários etc.) ou a redução da dívida pública”<sup>257</sup>.

Oliveira sintetiza:

A Lei 4.320/64 distingue as despesas em correntes e de capital (art.12). As primeiras são as de custeio (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e de transferências correntes (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas). As de capital comportam os investimentos (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), as inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas de funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos de instalação, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições).<sup>258, p. 254</sup>

Pois bem, conforme prevista na Lei Federal n° 4.320/1964, a execução da despesa orçamentária transcorre em três diferentes estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Por empenho, entende-se “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”<sup>259</sup>. Emitida a nota de empenho (NE), o Ente compromete-se perante o terceiro ao atendimento do pagamento acertado.

O empenho é *ordinário* quando efetivado para despesas normais, cujo montante é previamente conhecido e o pagamento deva ocorrer de uma só vez; por *estimativa* é devido naquelas hipóteses em que não é possível determinar com precisão o valor da despesa. No entanto, pelo que comumente ocorre, tem-se uma noção aproximada do valor; e empenho *global* se assemelha ao empenho ordinário, no entanto, em virtude do objeto contratado, o seu pagamento é geralmente feito em parcelas, pois se espera a conclusão de etapas de obras ou entrega de bens para que a quitação ocorra<sup>260, p. 240</sup>.

Após a emissão da NE, a fase subsequente é a liquidação. A liquidação, por sua vez, "consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito".<sup>261</sup>

<sup>257</sup> Nesse sentido acompanha à lição de ABRAHAM, 2018, p. 218.

<sup>258</sup> OLIVEIRA, 2008.

<sup>259</sup> Art. 58, da Lei Federal n.º 4.320/64.

<sup>260</sup> Nesse sentido ver LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

<sup>261</sup> Art. 63, da Lei Federal n.º 4.320/64.

Como regra geral, é o Gestor do contrato/convênio quem emite a nota de liquidação (NL). Ou seja, dentro do acordo firmado, verifica-se o cumprimento da obrigação, consoante as regras previamente acordadas.

Ocorrendo a liquidação, em ato contínuo ocorre a emissão da ordem de pagamento. A ordem de pagamento constitui-se em despacho exarado pela autoridade competente determinando que a despesa seja paga. Divide-se, portanto, em dois momentos distintos: i) a emissão da ordem de pagamento; e ii) o pagamento propriamente dito<sup>262</sup>, p. 312.

Em regra, esses estágios da execução da despesa orçamentária devem ocorrer durante um único exercício financeiro. Ou seja, previu-se a realização da despesa na Lei Orçamentária (LOA), firmou-se a obrigação, emitiu-se a nota de empenho, apurou-se a ocorrência das condições acertadas e liquidou-se a obrigação (NL), promovendo-se o pagamento. Tudo isso deveria ocorrer durante o exercício financeiro.

Contudo, caso não ocorra o efetivo pagamento da NE até o término do exercício financeiro, 31 de dezembro, determina o art. 36, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964<sup>263</sup>, que o crédito deverá ser inscrito em “restos a pagar”<sup>264</sup>, p. 51.

Situação distinta ocorre quando a despesa não se realiza por realinhamento de definições e prioridades no orçamento. Promove-se realocação de recursos públicos deixando-se de efetivar as despesas inicialmente fixadas nas peças orçamentárias. Esta mudança de fluxo orçamentário, realizada por ações de transferência, contingenciamento e remanejamento orçamentário, será minuciosamente analisada adiante quando se discorrer sobre o orçamento da PGESC, objeto do Capítulo que segue.

---

<sup>262</sup> GIACOMONI, 2016.

<sup>263</sup> “Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.”

<sup>264</sup> Restos a pagar, segundo Michel Haber, Basile Campos e Ricardo Ezequiel, "constituem em previsões de despesas de um dado exercício financeiro que, por razões diversas, não são pagas dentro desse exercício, isto é, cujo pagamento não ocorre até o final do ano para o qual elas estavam previstas". **Lições de direito financeiro**. Revistas dos Tribunais, 2016.

### **3 A ADVOCACIA PÚBLICA E O PAPEL INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA NO SISTEMA DE SERVIÇOS JURÍDICOS CATARINENSE: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO PPA 2020-2023**

Após a apresentação do marco teórico e das premissas metodológicas e conceituais da Análise Econômica do Direito (AED) e do orçamento público, passa-se a explorar o papel institucional da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGESC) no sistema de serviços jurídicos catarinense, expressão utilizada pela Lei Estadual nº 317, de 30 de dezembro de 2005, e o Decreto Estadual nº 1.485, de 7 de fevereiro de 2018, para alocar este Órgão na estrutura administrativa Estadual.

Inicia-se a partir do conceito e dos aspectos históricos de conformação do que se reconhece hoje por Advocacia Pública. Avançando pelos diversos tratamentos conferidos pelos legisladores ao longo das Constituições do Brasil, apresentam-se dados e informações sobre os aspectos históricos de formação e desenvolvimento das estruturas da Advocacia Geral da União (AGU), da Advocacia dos Estados e dos Municípios. Com base nas referências coligidas, avança-se para tratar sobre o contemporâneo patamar funcional da Advocacia Pública e analisar as funções de representação judicial e consultoria jurídica.

Em seguida, perpassando pelas discussões relativas ao limite da atuação da Procuradorias Federais, Estaduais e Municipais nas suas atribuições funcionais, discorre-se sobre o seu papel como elemento essencial na construção de políticas públicas e concretização dos direitos fundamentais do cidadão. Nessa esteira, aborda-se a importância da Procuradoria como ator responsável pela orientação jurídica na construção, desenvolvimento e execução das políticas públicas para efetivação do interesse público primário.

Na segunda parte deste Capítulo, analisa-se, especificamente, a PGESC, de modo que, por meio da apresentação de dados históricos e informações coletadas na instituição, apresenta-se a estrutura dos diversos setores e os seus respectivos papéis. A partir de tal contextualização e entendendo-se qual é o papel da PGESC, analisar-se-á a gestão de recursos orçamentários alocados na instituição para a consecução de projetos, programas e atividades orçamentárias contidos no PPA 2020-2023.

A fim de justificar o recorte temporal e os programas submetidos à análise, arrolar-se-ão dados e informações coletados na Gerência de Finanças e Contabilidade (GEFIC)

da PGESC para iniciar a reflexão quanto à eficiência do gasto público, considerando o planejamento estratégico da instituição, a execução do orçamento e os resultados obtidos.

O Capítulo servirá de alicerce para definição dos últimos elementos para construção do orçamento ótimo para a PGESC. Assim, busca-se identificar os instrumentos e pontos de inflexão necessários para o desenho de medidas e ações para eficiência na utilização dos recursos públicos para concretização do papel institucional da Procuradoria e do interesse público primário. É sobre isto que se discorrerá nas linhas vindouras.

### 3.1 A ADVOCACIA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: CONCEITO E HISTÓRICO

A CRFB/88 logo após tratar sobre os poderes da União no Título IV, trouxe uma novidade: o capítulo institucionalizando Órgãos com funções essenciais à justiça; quais sejam o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, denominados por Moreira Neto como “procuraturas constitucionais”<sup>265</sup>, p. 18.

A opção do Legislador Constituinte está diretamente ligada à escolha democrática e republicada da CRFB/88. A democratização do exercício do poder Estatal demanda a constituição de funções Estatais, além daquelas tradicionais – executiva, legislativa e judiciária, responsáveis pela representação dos interesses públicos e sociais, através de instituições autônomas e independentes, cujas atribuições estejam vinculadas a natureza fiscalizatória, preventiva, postulatória e repressiva, todas elas voltadas para o bem comum<sup>266</sup>.

Bem por isso, conforme observou o Ministro Dias Toffoli por ocasião do julgamento do RE 558.258/SP, “tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos três poderes. Elas estão separadas tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário”<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. **RGESP**, dez. 1991.

<sup>266</sup> Nesse sentido acompanha a lição de CASTRO, Caterine Vasconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; TRINDADE, Luciano José. A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Acre**, Rio Branco, n. 3, p. 213-253, jan./dez. 2003.

<sup>267</sup> RE 558.258/SP, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgamento em 09.11.2010, DJe de 17.03.2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=620689>. Acesso em: 31 out. 2023.

Esta estrutura possibilita ao Estado organização flexível, que permite assegurar permanentemente a supremacia da vontade popular e a preservação da igualdade de possibilidades com liberdade, concretizando o ideal de uma sociedade justa<sup>268</sup>, p. 305. Ferreira defende que a utilização da expressão “justiça”<sup>269</sup>, p. 12 atribuída pelo Legislador Constituinte ao Capítulo não se limita à defesa da estrita legalidade, mas de justiça abrangente da equidade, da legitimidade, da moralidade. A atuação destas instituições perante os outros poderes e organismos sociais deve ter esta baliza clara e incontestável.

Moreira Neto, ao tratar da diferença entre as funções essenciais da justiça discorre que:

Essas três espécies funcionais de advocacia pública, criadas todas pela Carta Política, caracterizam diferentes ministérios públicos da advocacia, distinguidas, bem como as suas respectivas carreiras, consoante a especial tutela de interesses a que se dirigem: *primo*, a advocacia da sociedade, cujas funções se voltam à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conformando o Ministério Público, expressão empregada agora em seu sentido estrito; *secundo*, a advocacia das entidades públicas, cujas funções se especializam na defesa dos interesses públicos primários e secundários cometidos aos diversos entes estatais, políticos ou administrativos, constituindo, por isso, os diversos ramos da Advocacia de Estado, e, *tertio*, a advocacia dos hipossuficientes, cujas funções se dirigem à defesa dos interesses dos necessitados, constituindo a assim denominada Defensoria Pública.<sup>270</sup>, p. 96

Dentre as instituições, o presente texto centralizará a sua análise na Advocacia Pública, sendo está aquela diretamente ligada à existência do Estado Democrático de Direito, responsável não só pela representação judicial e extrajudicial do Estado, mas especialmente pela consultoria e pelo aconselhamento jurídico da atividade administrativa.

Moreira Neto opta por denominar esse profissional de “Advogado de Estado”<sup>271</sup> em lugar de Advogado Público. A utilização de tal vocábulo visa a promover distinção em relação ao defensor público e ao procurador de justiça, por ser o Advogado do Estado aquele designado ao serviço institucional de orientação jurídica de entidades de direito público.

<sup>268</sup> Nesse sentido ver DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

<sup>269</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Comentários à constituição**. Vol. III, Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1991.

<sup>270</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade do advogado do Estado. **Revista da APES** – Temas de direito público, a importância da atuação da advocacia pública para a aplicação do direito. Salvador, v. 2, 2009.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 101.

Lemos recorda que estas “procuraturas constitucionais”<sup>272</sup> assumiram no papel mais que um Poder, verdadeiramente um “contrapoder” harmonizador das demais funções ou Poderes do Estado. Silva defende, inclusive, que a Advocacia Pública não atua apenas como função essencial à justiça, indo muito além, sendo órgão fundamental à própria existência do Estado:

A advocacia é uma profissão, mas não é apenas uma profissão, é também um múnus e “uma árdua fátiga posta a serviço da justiça”, como disse Couture. É, especialmente, um dos elementos da administração democrática da Justiça. [...] Pois bem, a Advocacia Pública é tudo isso e mais alguma coisa, porque, na medida que se ampliam as atividades estatais, mais ela se torna um elemento essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito. Toda atividade do Estado se desenvolve nos quadros do direito. Assim é mesmo “quando os preceitos positivos não vinculam a Administração e essa exerce faculdades discricionárias [...]. Pois, o “arbitrio é inconcebível na atividade do Estado, regida sempre por um escopo ético e por valoração de interesse público”. Esse sentido ético-jurídico da atividade estatal requer avaliação especializada que pondere e controle o seu exercício, ao mesmo tempo em que defende a posição jurídica do Estado em face dos particulares. Despontam, aí, como lembra Tomas Pará Filho, “o exercício dos chamados direitos subjetivos da Administração”. Então, pode-se dizer, conclui ele, “anotando o relevo do problema, que os Procuradores estão para os interesses, direitos e obrigações do Estado assim como para a defesa dos interesses e direitos dos particulares estão os advogados em geral. Uns e outros, aliás, têm dignidade profissional própria, expressa por normas de ética profissional. Exercem, efetivamente, os advogados do Estado ministério próprio e peculiar, indispensável serviço público, que, dada a proeminência da atividade estatal, se constitui em elemento indispensável à administração da Justiça. Ligados ao Estado por vínculo jurídico-funcional, por isso mesmo, os seus deveres se acrescem, avultadamente, em virtude da disciplina específica estabelecida na legislação administrativa.”<sup>273</sup>, p. 3

A Advocacia de Estado atua, primordialmente, no controle de atos do Poder Público e na defesa em juízo de seus interesses<sup>274</sup>. A função de controle interno, como elemento de limitação ao poder do governante, age para que aquele não o exerça em tirania. Convém destacar, ainda, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que:

Os procuradores de Estado não são, em rigor, advogados. Assim como o juiz é o órgão da função jurisdicional os procuradores são órgãos estatais, encarregados da defesa e do ataque judiciais. No dizer de Pontes de Miranda, eles apresentam, não representam a pessoa jurídica estatal.<sup>275</sup>

<sup>272</sup> LEMOS, Bruno Espiñeira. A independência funcional da advocacia de estado e sua relação com a Ordem dos Advogados do Brasil. **Debates em Direito Público**, ano 8, n. 8, Belo Horizonte, 2009.

<sup>273</sup> GONÇALVES; STELZER, 2014.

<sup>274</sup> Nesse sentido, ver BERLANDI, Victor Cesar. Advocacia de estado ou de governo? Reflexões sobre a advocacia dos interesses públicos constitucionalmente cometidos à administração do estado. **Revista da AGU**, Brasília, DF: AGU, v. 14, n. 3, p. 231-260, jul./set. 2015.

<sup>275</sup> REsp 401.390-PR, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 17.10.2002. Informativo nº 0151 do STJ. Disponível em:

Nessa medida, fica claro que existe distinção entre o Advogado Público e o Advogado Privado, aproximando-se aquele do “papal” do magistrado, como elemento da estrutura organizacional a quem se outorgou a função de defesa/ataque do Estado. A Advocacia Pública, ainda, não se confunde com a Advocacia Privada. Sesta leciona:

[...] A Advocacia de Estado, enquanto modalidade diferenciada da Advocacia e enquanto atividade diferenciada no contexto da ação estatal, distingue-se por duas características fundamentais. Primeira delas, o seu objeto que, como já se disse e repetiu, é patrocínio judicial e o aconselhamento jurídico do interesse público; segunda, a modalidade de investidura de seus agentes que é, em razão da natureza mesma do seu objeto, estabelecida necessariamente em nível institucional.<sup>276</sup>, p. 192

É neste papel de controle que Binenbojm estabelece correlação lógica entre a Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. Segundo ele:

Advocacia Pública é reservada a elevada missão de estabelecer a comunicação entre os subsistemas sociais da política e do direito, e a tarefa institucional de compatibilizar as políticas públicas legítimas, definidas por agentes públicos eleitos, ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico. Liga-se, portanto, a Advocacia Pública não apenas a função essencial de justiça, mas aos valores inerentes ao direito e à democracia.<sup>277</sup>

Essa correlação entre um Sistema de Estado pautado pelo cumprimento de normas que o Governante deve seguir, submetido a controles internos e externos, releva, na Advocacia Pública, uma instituição pautada a orientar a Administração e os agentes públicos a respeito de quais caminhos deve seguir para consecução do interesse público. Sesta defende que “a advocacia de estado é imprescindível na constituição desse projeto que visa à inclusão da cidadania, buscando a concretização de um Estado Democrático de Direito, do qual surja uma ampliação da legitimidade para exercício do poder”<sup>278</sup>.

O atual Quadro Constitucional é evolução que tem início na Constituição Política do Império do Brasil, conhecida como Constituição Imperial de 1824, em cujo artigo 48 estabeleceu a representação judicial do Estado Brasileiro ao “Procurador da Coroa e

---

<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaeducacao&livre=0151.cod.&from=feed>. Acesso em: 31 out. 2023

<sup>276</sup> SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal jan/mar 1993.

<sup>277</sup> BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o Estado democrático de direito. *In Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 219-227, jan./dez. 2011.

<sup>278</sup> SESTA, Mário Bernardo. Isonomia remuneratória das carreiras jurídicas. **Revista Jurídica APERGS: Advocacia do Estado**, ano 1, n. 1, Porto Alegre: Metrópole, 2001.



Soberania Nacional”. O Decreto 5.618, de 2 de maio de 1874, conferiu-lhe também a competência para o exercício da Advocacia de Estado<sup>279</sup>.

Com o advento da República, em 1889, a representação judicial da União ficou a cargo do Ministério Público Federal (MPF), por meio do Procurador-Geral da República (PGR). Fato este regulamentado na Lei 221, de 20 de novembro de 1894. O mesmo cenário repetiu-se nas Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946, atribuindo-se, expressamente, ao Ministério Público a representação judicial da União, permitindo-se, inclusive, que fosse feita pelo Ministério Público local nas comarcas do interior (art. 126, parágrafo único, Constituição de 1946). Essa mesma regulamentação foi dada à matéria pelo Texto Constitucional de 1967 (art. 138, § 2º); bem como, pelo Texto de 1969 (art. 95, § 2º).

O panorama de distribuição das funções em órgãos e carreiras distintas ocorreu apenas com o advento da Constituição cidadã de 1988, em inovação mais do ponto de vista formal do que material, conforme esclarece Sesta:

É importante observar que a inovação trazida pelos arts. 131 e 132 da CF/88 é apenas de caráter formal. Efetivamente, do ponto de vista material não há inovação, pelo simples fato de que, em nível federal, a Procuradoria Geral da República, sucessora histórica da “Procuradoria da Coroa e da Soberania Nacional”, à sua vez sucessora dos “Procuradores da Coroa” do direito português, foi, até o texto constitucional vigente, o órgão de exercício cumulativo das funções da acusação pública, da fiscalização da lei e do patrocínio judicial dos interesses do Estado. De mais a mais, tal inovação é puramente formal porque, substancialmente, tanto a atividade da Advocacia de Estado quanto a atividade do Ministério Público, se exercem através de idêntico gesto da população judicial do interesse público, visto, no primeiro caso, sob o enfoque do Estado, e, no segundo, sob o enfoque da sociedade.<sup>280</sup>

p. 72

Promulgada a CRFB/88, o Brasil abandonou por completo a opção política centenária por “conferir ao Parquet, simultaneamente, a defesa da Fazenda Pública em Juízo, a tutela dos interesses da sociedade e a atribuição de fiscal da lei”<sup>281, p. 635</sup>. Em rigor, “a representação judicial da União esteve afeta ao Ministério Público da União até o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993”, ressaltando-se apenas

<sup>279</sup> ROCHA, M. T. de C. A unicidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado de Minas Gerais. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 223, p. 169–198, 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48319. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/48319>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>280</sup> SESTA, 2001.

<sup>281</sup> PANOIRO, Cláudio de Castro; PANOIRO, Jeane A. Esteves; RODRIGUES, Rafaella Ramalho. Atuação pró-ativa da Fazenda Pública no combate à improbidade administrativa. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

a atuação nas “causas de natureza fiscal, que passaram à antiga Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desde a promulgação da Carta Política, por força do art. 29, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”<sup>282</sup>, como leciona Valente.

Estes dados históricos apontam, portanto, que a função de representação judicial da União é retirada da Procuradoria-Geral da República, já a consultoria é retirada da extinta Consultoria Geral da República e passa, com a redação do Artigo 131 da CF<sup>283</sup>, para a AGU. Por meio da Lei Complementar nº 73/1993 – a Lei Orgânica da AGU, previram-se os cargos de Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União e o Corregedor-Geral da Advocacia da União.

Mais adiante, com a edição da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, e 10.480, de 2 de julho de 2002, criaram-se as estruturas de representação e consultoria do Banco Central – Procurador do Banco Central do Brasil – e das autarquias e fundações federais – Procuradoria-Geral Federal.

Portanto, a estrutura tríplice da Advocacia Pública da União (a Procuradoria da União, a Procuradoria da Fazenda Nacional e a Procuradoria Federal), no momento desta pesquisa, além da estrutura específica da Procuradoria do Banco Central do Brasil, é construída a partir do desmembramento de funções e atividades do Ministério Público.

No que toca aos Estados e o Distrito Federal, a Constituição Cidadã de 1988 no seu artigo 132<sup>284</sup> vai estabelecer que o papel correlato ao da AGU será exercido pelos Procuradores do Estado. No entanto, diferente da Administração Federal, os Estados-Membros não seguiram o mesmo caminho de conformação estrutural, tanto quanto a modelos, prerrogativas e estruturas. A partir de Schubsky, nota-se que ainda no Período Republicano, especificamente diante da novel redação do Artigo 2º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, concedeu-se autonomia às antigas Províncias em Estados, incumbindo-os de prover as necessidades de seu Governo e

---

<sup>282</sup> VALENTE. Maria Jovita Wolney. **Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União**. Brasília, AGU, 2013. Disponível em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/74710](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/74710). Acesso em: 19 set 2023.

<sup>283</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>284</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Administração<sup>285</sup>, p. 56. A estruturação da Federação permitiu o avanço institucional das procuradorias no âmbito destas unidades federadas.

O primeiro registro de estruturação das Procuradorias Estaduais foi adotado pelo Estado de São Paulo, no ano de 1892, por meio da edição da Lei Estadual nº 55, que autorizou “o presidente do Estado a contratar juristas para a elaboração de leis processuais”<sup>286</sup>. Pouco tempo depois, no ano de 1900, é instalada a primeira procuradoria jurídica paulista, instituída pelo Decreto Estadual nº 811/1900, que dispunha sobre a Secretaria da Fazenda e sobre o Tesouro do Estado, instituindo, como parte integrante dessas estruturas administrativas, a “Procuradoria Fiscal”.

Esse movimento foi seguido por diversos Estados ao longo das décadas de sessenta e setenta. Nota-se, portanto, que os movimentos de formação e estruturação das Procuradorias Estaduais antecedeu àquele da União. O principal elemento motivador, conforme Panoeiro, foram as situações constrangedoras na concentração do papel de representação judicial do Ente e defesa da legalidade exercido pelo Ministério Público: “gerou situações constrangedoras para os membros do Ministério Público, lançando-os, não raras vezes, em posições opostas da mesma demanda”, em especial a partir de meados do Século XX, quanto se tornou bastante “comum encontrar os representantes do Parquet funcionando como Procuradores da Fazenda e Procuradores da Sociedade, na defesa de interesses absolutamente contraditórios”<sup>287</sup>, p. 635.

Consequência desses movimentos é a diversidade estrutural, funcional e de prerrogativas encontrada entre as diferentes Procuradorias Estaduais. Cada Estado termina por outorgar diferentes estruturas e papéis a esta instituição, gerando, inclusive, uma série de intervenções do STF para análise de sua constitucionalidade. Cite-se, como exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1679.

Na ADI nº 1679<sup>288</sup>, o STF foi chamado a analisar a constitucionalidade da criação pelo Estado de Goiás da Procuradoria da Fazenda Estadual, vinculada à Secretaria de

---

<sup>285</sup> SCHUBSKY, Cássio. *Advocacia Pública: apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo. Imprensa Oficial, 2008.

<sup>286</sup> Nesse sentido ver MADUREIRA, Claudio. *As procuradorias públicas no direito brasileiro: uma análise histórica*. **Dimensões**, Vitória, v. 33, p. 241-260, 2014.

<sup>287</sup> PANOEIRO, Cláudio de Castro; PANOEIRO, Jeane A. Esteves; RODRIGUES, Rafaella Ramalho. *Atuação pró-ativa da Fazenda Pública no combate à improbidade administrativa*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.**

<sup>288</sup> Ementa nos seguintes termos: “Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 17, de 30 de junho de 1997, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que acrescentou os ++2º e 3º e incisos, ao art. 118 da Constituição Estadual. 3. Criação de Procuradoria da Fazenda Estadual,

Estado da Fazenda, portanto, em moldes semelhantes à estruturação da Procuradoria da Fazenda Nacional. O pretório excelso reputou inconstitucional por entender que a medida induz “usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria Geral do Estado”, dada a “ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado”.

Reforçou-se nesse julgamento o que Rocha denomina de “unicidade orgânica”<sup>289</sup>. A Ministra Carmem Lúcia, por ocasião do seu voto divergente na ADI nº 484, reforçou que compete aos Procuradores do Estado o exercício da atividade de representação e consultoria jurídica do Ente, garantindo-se apenas a acomodação transitória de advogados que ingressaram no serviço público antes da promulgação da CRFB/88.

No que toca às Procuradorias Municipais, deixou o Legislador Constituinte de prevê-las expressamente, no que Cordaro considera como “grave omissão”<sup>290</sup>, p. 231. O Texto Constitucional de 1988, portanto, ao longo dos Artigos 131 e 132, estabeleceu que a representação judicial e a consultoria jurídica da União, dos Estados e do Distrito Federal seria exercida por determinadas categorias, não prevendo nada a respeito dos Municípios.

De início, deve-se refutar a tese de que tal competência estaria, ainda, sindicada ao Ministério Público, tal como o era antes da Carta Cidadã de 1988. Esta conformação não ocorreu em função das competências de o *parquet* passarem a ficar expressamente descritas no Texto Constitucional sem esta abrangência.

Dito isto, diversas são as teorias destinadas a explicar o motivo desta omissão Constitucional. Torres sustenta a teoria de que a “ausência de regulamentação se deveu a esquecimento do Legislador Constituinte”<sup>291</sup>, p. 144, especialmente, diante da alteração organizacional promovida pela Constituição Cidadã de 1988, que foi a primeira a

---

subordinada à Secretaria da Fazenda do Estado e desvinculada à Procuradoria-Geral. 4. Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição e 32, do ADCT. 5. Descentralização. Usurpação da competência funcional, exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. 6. Ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado. 7. Inaplicabilidade da hipótese prevista no art. 69 do ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria Estadual à data da promulgação da Constituição. 8. Ação julgada procedente”. (STF, ADI nº 1.679/GO, Relator Min. Gilmar Mendes, j. 8.10.2003, Tribunal Pleno, public. Dj 21.11.2003, pp. 00007, ement., v. 02133-02, p. 000209).

<sup>289</sup> ROCHA, 2001.

<sup>290</sup>CORDARO, Cesar Antônio Alves. A Advocacia Pública dos Municípios: necessidade de tratamento constitucional. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>291</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. A responsabilidade do advogado de Estado em sua função consultiva. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

estabelecer os Municípios como Entidade Federativa. Nesse sentido, Moraes discorre que foi apenas na CRFB/88 que o Município se consagrou “como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia”<sup>292</sup>, p. 255-256.

A tese de omissão, no entanto, é rebatida por Madureira ao analisar as discussões da Comissão de Redação deste Capítulo da Constituição, concluindo que:

[...] não houve omissão constitucional em considerar a instituição de procuradorias também no âmbito dos Municípios, a exemplo do que promoveu o constituinte quando tratou da Advocacia Geral da União (art. 131) e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 132).<sup>293</sup>, p. 201

Outra teoria utilizada decorre da diversidade da capacidade financeira, organizacional e estrutural entre os Municípios – como exemplo, ao lado de Joinville, temos em Santa Catarina o Município de Santiago do Sul, com apenas pouco mais de 1.600 (um mil e seiscentos) moradores<sup>294</sup>. Grande Júnior defende esta tese, sustentando que é “inegável que existem Municípios sem condições de instituírem e estruturarem autênticas Procuradorias”<sup>295</sup>, p. 63. Ao seu sentir, a omissão constitucional permitiria que a legislação infraconstitucional estabelecesse regras e percentuais a partir da quantidade de habitantes para apurar a real necessidade de instituição desta estrutura. Cordaro repudia esse entendimento, avaliando que “essa diferença de tratamento representa verdadeira aberração, que precisa, urgentemente, ser extirpada do texto constitucional”<sup>296</sup>, p. 234.

Independentemente da corrente a que se filie, o resultado foi a multiplicidade de regramentos nos diversos Municípios sobre o tema, permitindo-se, inclusive, a privatização da atividade, como ressalta Torres<sup>297</sup>, que discorre ainda:

[...] a importância a que foi alçada o Município na Constituição de 1988 não parece admissível deixar de conceber a necessidade de que o ente detenha órgão jurídico formado por membros selecionados através de concurso

<sup>292</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>293</sup> MADUREIRA, Cláudio. **Advocacia pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum: 2016.

<sup>294</sup> Cf.: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/qual-a-menor-cidade-de-sc-segundo-censo-do-ibge>. Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>295</sup> GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia pública: estudo classificatório de direito comparado. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>296</sup> CORDARO, 2009.

<sup>297</sup> Ronny Charles Lopes de Torres observa que “para alguns, essa disposição permite que o Chefe do Executivo Municipal esteja livre para outorgar poder por procuração, para um advogado particular realizar a representação judicial do Município, quando inexistir lei municipal criando o cargo de Procurador” (A responsabilidade do advogado de Estado em sua função consultiva. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 240).

público. [...] O exercício dessa função de controle por um órgão jurídico autônomo, é uma forte arma contra a corrupção e os abusos políticos. Disso resulta a necessidade de que a advocacia de Estado, em regra, seja exercida por membros de carreira.

É nesse cenário de coisas que a representação judicial e a consultoria jurídica dos Entes Municipais terão os seus regramentos fixados nas respectivas Leis Orgânicas de cada uma destas Unidades.

Apresentado o contexto histórico, promove-se, para alcançar o objetivo do trabalho, o recorte analítico apenas da Procuradoria Geral do Estado e do Distrito Federal. O encadeamento que se faz a partir daqui busca analisar o Orçamento Ótimo para a PGESC, objeto desta pesquisa.

Dito isto, no Tópico seguinte explorar-se-ão as atividades e funções da Advocacia Pública Estadual, avançando nos aspectos relativos à consultoria, contencioso e controle interno de juridicidade.

### 3.2 ATIVIDADES E FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL – O PAPEL DA PGE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As atividades e funções desempenhadas pela Advocacia Pública foram apresentadas no Tópico anterior. Agora, far-se-á análise do papel do Advogado Público no funcionamento da Administração.

Moreira Neto, ao analisar as funções e atividades exercidas pelos Advogados de Estado, expressão por ele utilizada para denominar os Advogados Públicos, indica que “não se tratam de ocupantes de cargos administrativos, mas de cargos jurídicos próprios, constitucionalmente diferenciados”<sup>298</sup>, p. 102. Discorre que, instituídos na própria CRFB/88, têm alta relevância e desempenho das funções advocatícias públicas de promoção e controle de legalidade.

Silva Filho recorda que, antes de tudo, a função da Advocacia Pública é atuar como “contrabalanço”<sup>299</sup>, p. 46 dentro do Poder Executivo, aperfeiçoando os atos estatais por meio da função de acautelamento, promoção e defesa do interesse público Constitucional ínsito ao Estado Democrático de Direito.

---

<sup>298</sup> MOREIRA NETO, 2009.

<sup>299</sup> SILVA FILHO, 2015.

Ao tratar sobre o papel desempenhado pelo Advogado Público, a partir de visão mais ampla, Binjenbojm recorda que tal papel “detém uma das missões institucionais mais relevantes, que é cuidar da viabilização jurídica de políticas públicas legítimas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos”<sup>300</sup>. Por mais que se discorde dessa ou daquela medida escolhida pelo Gestor, deve-se engajar e manter firmes os marcos da Constituição e das leis em vigor. Ainda, o autor vai sistematizar a atuação da Advocacia Pública em três perspectivas, quais sejam, prévia, sistêmica e proativa:

[...] quanto a atuação prévia, deve-se dizer que nenhuma outra carreira jurídica tem a possibilidade de atuar previamente à configuração das políticas públicas. Merece ser dito que quem define o rumo político é o agente eleito, porque isso é pressuposto da democracia. Mas é direito da sociedade e dever do Advogado Público atuar previamente à formulação das políticas de forma que elas se mantenham dentro do quadro da juridicidade, de forma que elas tenham sustentabilidade jurídica e que possam passar, eventualmente, no teste do Poder Judiciário. Para isto, é preciso que a Advocacia Pública esteja aparelhada e estruturada para atuar no momento seminal da elaboração das políticas públicas. Quanto a atuação sistêmica, observa-se que a atuação do Advogado Público, como nenhum outro profissional do Direito, tem a possibilidade de visão sistêmica. Atuando na elaboração prévia de políticas públicas o Juiz não tem essa possibilidade. O Ministério Público não tem essa possibilidade. E o Advogado Público tem a possibilidade de conhecer os limites sistêmicos em relação ao orçamento, em relação ao quadro de pessoal, ao quadro de estrutural material, em relação aos possíveis efeitos colaterais de uma política pública, colaborando para a correção de rumos, contribuindo para a elaboração de políticas mais efetivas e mais eficientes. A atuação singular do juiz diante do quadro concreto, assim como dos membros do Ministério Público e dos Advogados particulares coloca-os na condição de alguém que vê a árvore sem ver a floresta. E a Advocacia Pública, através dos seus órgãos de atuação institucional, deve ter essa possibilidade de ter a perspectiva geral dos órgãos de governo, para que possa melhor cumprir o seu papel. Por fim, uma atuação proativa. Enquanto o Poder Judiciário é inerte por excelência, a Advocacia Pública pode e deve atuar proativamente no sentido de prevenir litígios, no sentido de aconselhar medidas e no sentido de recomendar que uma solução consensual seja preferível à solução litigiosa. Há um compromisso, portanto, da Advocacia Pública com o princípio constitucional da eficiência.<sup>301</sup>

Ainda, no passo citado, especificamente quanto às políticas públicas e a atuação do Advogado Público, ensina:

Naquilo que se refere à viabilização das políticas públicas, o Advogado Público deve estar preparado, habilitado e deve ter a porta aberta dos palácios do governo para que ele possa contribuir no sentido da elaboração de políticas que levem em conta aquilo que a Advocacia Pública pode dar em termos de ganho de eficiência. E aqui me refiro, por exemplo, a medidas judiciais e extrajudiciais que viabilizam políticas públicas.

---

<sup>300</sup> BINENBOJM, 2011.

<sup>301</sup> Ibidem.

Analisar-se-ão nos tópicos a seguir a atuação da Advocacia Pública Estadual, em três vieses diferentes – o contencioso, o consultivo e o de controle interno de juridicidade<sup>302</sup>, p. 100.

Não se afasta, no entanto, a percepção de que existem classificações distintas, delineando o desempenho de outras funções, como bem recorda Lemos ao exaltar a função de “auxiliar na orientação e criação de mecanismos de solução de conflitos, também de modo extrajudicial”<sup>303</sup>. Essa atuação proativa e propositiva da Advocacia Pública visa a subverter a lógica de submissão irrestrita de demandas ao Poder Judiciário, criando Sistema de confiança Estatal para soluções alternativas do conflito.

No entanto, para manter aderência com os programas a serem analisados no PPA 2020-2023, serão analisadas as funções da Advocacia a partir dos três vieses citados.

### 3.2.1 Contencioso judicial

A atuação contenciosa é aquela que é exercida dentro de processo judicial. Nesta, o Advogado Público atuará para convencer o Poder Judiciário de que as posturas adotadas pela Administração Pública estão amoldadas ao contorno jurídico normativo vigente.

Demo<sup>304</sup>, p. 701-702 esclarece que a atuação pode ser passiva, quando é exercida sob demanda do interessado, ou ativa, na qual é exercida de ofício, por imposição da lei. Nos dois casos, conforme Carneiro, o Advogado Público apresenta o Ente. Distinguindo apresentação da substituição processual e da representação, Carneiro leciona:

A substituição processual mostra-se inconfundível com a representação. O substituto processual é parte, age em juízo em nome próprio, defende em nome próprio o interesse do substituto. Já o representante defende “em nome alheio o interesse alheio”. Também inconfundíveis a substituição processual e a apresentação. O órgão mediante o qual a pessoa jurídica se faz presente e expressa sua vontade não é substituto processual e nem representante legal: “A pessoa jurídica não é incapaz. O poder de apresentação, que ela tem, provém da capacidade mesma da pessoa jurídica”. A apresentação é extrajudicial e judicial (art. 17); processualmente, a pessoa jurídica não é incapaz. Nem o é, materialmente [...] O que a vida nos apresenta é exatamente a atividade das pessoas jurídicas através de seus órgãos: os atos são seus praticados por pessoas físicas.<sup>305</sup>, p. 36

<sup>302</sup> Neste sentido ver MADUREIRA, Cláudio. *Advocacia Pública*. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum: 2016.

<sup>303</sup> LEMOS, Bruno Espiñeira, 2009.

<sup>304</sup> DEMO, Roberto Luis Lucchi. *Advocacia pública*. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 91, v. 801, p. 699-738, jul. 2002.

<sup>305</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de Terceiros**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.



O “Princípio da Apresentação”<sup>306, p. 13</sup>, pautado em estudos de Pontes de Miranda, é reforçado pelo STJ na atuação do Advogado Público:

[...] Os procuradores de Estado não são, em rigor, advogados. Assim como o juiz é o órgão da função jurisdicional os são órgãos estatais, encarregados da defesa e do ataque judiciais. No dizer de Pontes de Miranda, eles apresentam, não representam a pessoa jurídica estatal.<sup>307</sup>

O Advogado Público, portanto, apresenta-se como Ente Federado, conduzindo o curso de ações e reações no processo judicial. Pereira<sup>308</sup> defende que a atuação contenciosa não permite ao Advogado Público “arvorar-se em juiz da administração”, recusando-se a promover a defesa do Ente Público, alegando convicções pessoais, éticas ou jurídicas. Avança ainda sustentando que, mesmo verificada a ilegalidade, não pode se negar a defender o ato.

No que toca à atuação de defesa irrestrita, acompanhamos o entendimento de Beznos, que conclui de maneira diferente: interpretando o §3º, Art. 6º, da Lei nº 4.717/1955<sup>309</sup>, ele entende que o ingresso do Poder Público no polo ativo da ação deve ser obrigatório toda vez que o interesse público assim o manifestar.<sup>310, p. 138</sup>

Na mesma direção, Mello pontua que “nada obstante seja comum a resistência administrativa em cumprir suas obrigações quando o fazê-lo implica reconhecer injuridicidade prévia de sua conduta, essa resistência não é juridicamente plausível”. Conclui que não se admite ao Poder Público “resistir a pretensões jurídicas alheias fundadas”<sup>311, p. 160</sup>. Marinho pontua que “recorrer, mesmo quando já soberanamente vencida a sustentação da causa, continua, em vários setores, como um desserviço à ordem jurídica”<sup>312, p. 17</sup>.

<sup>306</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parte Especial. Tomo XXVIII. Concurso de Credores. Privilégios. **Concurso de Credores Civil**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

<sup>307</sup> REsp 401.390-PR, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 17.10.2002. Informativo nº 0151 do STJ. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=0151.cod.&from=feed> Acesso em: 20 set. 2023

<sup>308</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. **A advocacia do estado**. RPGESP 10/73-89. disponível em acesso em

<sup>309</sup> Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo. [...] § 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

<sup>310</sup> BEZNOS, Clovis. Procuradoria Geral do Estado e defesa dos interesses públicos. *In Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, jan./mar., 1990.

<sup>311</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Direito a férias anuais. *In Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 21, n. 85, p. 157-160, jan./mar.

<sup>312</sup> MARINHO, Josaphat. Advocacia pública. *In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 21, dez. 1983.

A postura processual judicial do Advogado Público no exercício de defesa sem fundamento, incentiva a litigiosidade, amplia os custos do sistema de justiça e não colabora com a concretização dos princípios inscritos na CRFB/88, tampouco estão alinhados com a função outorgada a si pelo legislador Constituinte. Avança-se para tratar sobre a função consultiva.

### 3.2.2 Consultivo

A atividade de consultoria jurídica consiste na orientação dos agentes Estatais na construção, desenvolvimento, execução, fiscalização e controle das políticas públicas sobre como deve se dar a aplicação do Direito. Opta-se aqui, portanto, por uma acepção ampla na expressão consultoria jurídica, incluindo também a atividade de assessoria jurídica<sup>313</sup>, p. 64.

Souza defende que “essa é a mais relevante das funções da advocacia pública”<sup>314</sup>, p. 166 e, ainda, que através dela se orienta a Administração a se omitir quando deve fazê-lo, atuar e proteger quanto o ordenamento determinar. O Advogado Público, portanto, a partir de Demo<sup>315</sup>, p. 706-708, na atuação consultiva, diferente da contenciosa, lança-se à convicção jurídica, à opinião que mais lhe parece consentânea com o ordenamento jurídico e a Justiça.

Moreira Neto recorda que a função consultiva não é exclusiva do Advogado do Estado, tampouco se iguala à efetuada pelo Advogado privado:

[...] o exercício dessa função opinativa – de dizer o direito nas hipóteses concretas que se lhe são apresentadas – é um múnus público que recai sobre qualquer advogado apenas em razão de estar submetido a estatuto funcional próprio, ao qual adere voluntariamente, não respondendo, no seu exercício, senão à sua consciência e perante os órgãos de tutela profissional para tanto instituídos. No caso específico do Advogado de Estado, a sujeição torna-se

<sup>313</sup> Sobre a denominação, Grande Júnior discorre sobre distinção entre orientação jurídica como gênero e a consultoria jurídica e assessoria jurídica como espécies. Sustenta que a “consultoria é exercida com larga autonomia e em benefício imediato da própria ordem jurídica e de toda sociedade, pois com ampla liberdade aponta qual é a melhor decisão ou o melhor caminho, em termos jurídicos a seguir”, por outro lado a assessoria “é a função ancilar e de apoio, exercida com menor autonomia e em benefício do Estado, para operacionalizar, conforme o ordenamento jurídico, uma decisão política”. GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Advocacia pública: estudo classificatório de direito comparado*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>314</sup> SOUZA, Luciane Moessa de. *Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do estado brasileiro*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte, Fórum, 2009.

<sup>315</sup> DEMO, 2002.

mais complexa, pois se remete a um duplo sistema estatutário, ambos de adesão voluntária, em que são previstos controles sobre seus atos profissionais, incluídos os de consultoria jurídica: (1) por um sistema geral a cargo de seus pares, através dos órgãos corporativos competentes da Ordem dos Advogados do Brasil e (2) por um sistema especial, também a cargo de seus pares, através de órgãos corporativos competentes da Procuradoria ou Advocacia de Estado do respectivo ente estatal a que sirvam.<sup>316, p. 105</sup>

Aliás, o Estatuto dos Advogados do Brasil estabelece no artigo 1º, inciso II<sup>317</sup>, que são privativas do advogado, seja em âmbito público ou privado, as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídica. Em linhas anteriores, viu-se que o papel de consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal é privativo dos Procuradores do Estado. Moreira Neto complementa:

[...] Distintamente, observe-se, a consultoria jurídica é uma atividade essencial à justiça, porquanto nela o advogado tem a decisão técnico-jurídica a seu cargo e sob sua plena responsabilidade, direta e pessoal. O consultor jurídico do Poder Público emite uma vontade estatal, como órgão do Estado que é, vinculando-o de tal forma que, se a Administração não seguir o ditame, deverá motivar porque não o faz, sob pena de nulidade do ato (princípio da motivação – art. 5º, LIV e LV, 93, X). Seus pronunciamentos têm, por isso, uma eficácia própria, que é a eficácia do parecer jurídico, no exercício das funções de fiscalização da juridicidade dos atos do Estado, embora possam alguns pender de um visto ou de qualquer outro ato de assentimento para cobrarem exequibilidade. Os órgãos da Administração Pública, que têm na ordem jurídica não só o fundamento como os limites de sua atuação, não podem ignorar os pareceres regularmente emitidos pelas consultorias jurídicas dos órgãos da procuratura constitucional que sobre elas atuem, embora possam deixar de segui-los, motivadamente, mas sempre a seu inteiro risco, jurídico e político.<sup>318, p. 89</sup>

Dentre as diversas formas de manifestação da consultoria jurídica tem-se o parecer jurídico. Os pareceres são atos jurídicos que “introduzem *apports* e juízos críticos que o órgão com poderes decisórios deverá ter em conta no momento em que efetua a ponderação dos interesses implicados na decisão que vai tomar”<sup>319, p. 3</sup>. A respeito da vinculação e da previsão de obrigatoriedade do parecer jurídico, o STF já teve a oportunidade de se manifestar, especialmente, quanto àquele previsto no Artigo 38 da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>320</sup>.

<sup>316</sup> MOREIRA NETO, 2009.

<sup>317</sup> Art. 1º São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

<sup>318</sup> MOREIRA NETO, 1991.

<sup>319</sup> GONÇALVES, Pedro. Apontamentos sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes. **Cadernos de Justiça Administrativa**, Braga, n. 0, p. 3-12, nov./dez. 1996.

<sup>320</sup> “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão

Na emissão de parecer jurídico, Silva Filho<sup>321</sup>, p. 55, ao tratar sobre aquele efetuado no âmbito do assessoramento técnico legislativo, recorda que não pode o Advogado Público avançar na decisão da política pública:

[...] É certo que a Advocacia Pública deve colaborar com a função de governo, mas não detém nem exercita juízos de conveniência e oportunidade, que são, por mandato constitucional expresse, da alçada exclusiva dos governantes. Assim, cabe aos Advogados Públicos consultores jurídicos e assessores técnico-legislativos tão somente viabilizar, na medida do juridicamente possível, as políticas públicas, apontando alternativas quando cabíveis.

Ao lado da consultoria jurídica, distingue-se outro papel executado pelo Advogado Público que é o de controle interno de juridicidade. A partir de Araújo, esta atuação, tipicamente preventiva, é “um instrumento para coibir a ação de agentes públicos que possa desrespeitar direitos fundamentais ou lesar o erário”<sup>322</sup>, p. 220. Apesar de guardarem certa semelhança – na medida em que tanto a atividade de consultoria, quanto a atividade de controle interno de juridicidade desenvolvem-se no âmbito administrativo – as funções não se confundem. Analisar-se-á mais o assunto no tópico seguinte.

---

consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Mandado de Segurança 24.631/DF. Constitucional. Administrativo. Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico [...]. Impetrante: Sebastião Gilberto Mota Tavares. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 9 de agosto de 2007c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>. Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>321</sup> SILVA FILHO, Derly Barreto. A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 71, p. 85-109, jan./jun. 2010.

<sup>322</sup> ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; CASTRO, Caterine Vasconcelos de; TRINDADE, Luciano José. A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre**, v. 3, Rio Branco, 2004.

### 3.2.3 Controle interno de juridicidade

A última das atuações da Advocacia Pública é o controle interno de juridicidade. Berlandi<sup>323</sup> defende que esta é a atuação primordial, a mais relevante. De início, destaca que a defesa da juridicidade é um conceito muito mais amplo que proteção à lei. Avança discorrendo que o Advogado não deve zelar apenas e simplesmente em prol da legalidade, mas pela prevalência do “bom direito”, papel que não está adstrito exclusivamente ao Ministério Público.

Sobre o desempenho do papel de controle de juridicidade de política pública, Kirsch recorda do escopo de atuação ampla do Advogado Público. Embora ancorado na atuação da AGU, aplica-se irrestritamente a todos Advogados Públicos:

Na fase de formulação de políticas públicas é que se dá, efetivamente, o início das análises, estudos e debates acerca dos pontos existentes sobre o problema proposto. Os aspectos sociais, econômicos, políticos e jurídicos são discutidos, a fim de se encontrar diretrizes e coordenadas adequadas, necessárias e seguras, para se resolver a questão ora abordada. Valores, princípios e leis são considerados nessa etapa. Igualdade, liberdade, moralidade e democracia são fatores que têm de ser examinados no processo de discussão. É nessa etapa do processo de política pública que o membro da AGU terá perfeitas condições de analisar os caminhos jurídicos, que a política ora debatida poderá tomar, para que seja implementada de forma segura e eficiente. Fará o exame da compatibilidade do programa político com a Constituição e as demais normas vigentes, bem como com os princípios e valores do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, poderá prever determinadas situações jurídicas, eventualmente comprometedoras do sucesso do plano em debate, indicando, por conseguinte, os caminhos jurídicos mais seguros, para o governante ter maior facilidade e mais opções de escolha na sua tomada de decisão, evitando-se, assim, possíveis atritos sociais na implantação da política pública debatida.<sup>324, p. 80-81</sup>

O controle interno de juridicidade, portanto, não se confunde com a atuação consultiva, tampouco com o assessoramento jurídico anteriormente explorado. Neste papel, o Advogado Público insere-se na construção, execução e implementação da política pública desenhada pelo Gestor orientando os caminhos de conformidade com as leis, princípios e estruturação direta e indireta de construção dos postulados sociais previstos no ordenamento normativo brasileiro.

---

<sup>323</sup> BERLANDI, 2015, p. 256-258.

<sup>324</sup> KIRSCH, César do Vale. Advocacia-Geral da União e poder executivo federal: parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. XVI, p. 43-94, 2006.

Valendo-se das lições de Binbenojm<sup>325, p. 15</sup>, reafirma-se que a legalidade não se confunde com a juridicidade, tal como o controle daquela é distinto do papel consultivo. O controle da juridicidade consiste na verificação da atuação da Administração Pública em conformação ao direito como um todo, não apenas à lei. Uma atuação plasmada no cumprimento de princípios, regras, normas constitucionais e infraconstitucionais, não subscrito ao aspecto da legalidade. Explorando ainda mais essa distinção, Silva Filho pontua:

Com o advento do Estado Democrático de Direito, requer-se, e efetivamente passa a haver, um controle administrativo abrangente de aspectos como desvio de poder, moralidade, legitimidade, economicidade, proporcionalidade dos meios aos fins, adequação dos fatos à norma, qualificação jurídica dos fatos feita pela Administração Pública; enfim, hodiernamente, cobra-se do Estado não somente a crua e formal submissão ao texto da lei: exige-se que sua ação tenha assomos de legalidade e conteúdo de legitimidade e licitude, atendendo, portanto, à vontade popular e à moralidade. A Advocacia Pública, ao lado das demais funções essenciais à justiça, insere-se, no atual ordenamento político fundacional brasileiro, no rol das instituições de direito público destinadas a assegurar o confinamento da ação do Estado aos quadrantes constitucionais.<sup>326, p. 32</sup>

Neste ponto, apresentados os vieses de atuação do Advogado Público, é necessário, ainda, recordar o seu “papel” como Órgão de Estado e não do Governo. A ponderação toma lugar especialmente dentro do que se exige do Procurador do Estado de isenção e neutralidade a paixões e vocações individuais políticas. Moreira Neto leciona que:

[...] enquanto governos e governantes são transitórios e refletem segmentos de maiorias, Estado e Advocacia de Estado são projeções institucionais permanentes de toda a sociedade, o que se reflete nas condições de suficiência e na própria natureza das respectivas investiduras constitucionais.<sup>327, p. 94</sup>

Delineado o contexto do “papel” da Advocacia Pública no Sistema Administrativo, avança-se para analisar em que medida esta atuação promove a concretização de políticas públicas.

---

<sup>325</sup> BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. In **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)**, n. 13. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, mar./abr./mai. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em 24 jun. 2015.

<sup>326</sup> SILVA FILHO, Derley Barreto. Advocacia pública: competência constitucional dos estados-membros. **Caderno de Teses do XXVIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado**: ética e estado de justiça – novas dimensões. Vol. 1, Porto Alegre: Metrópole Indústria Gráfica, 2002.

<sup>327</sup> MOREIRA NETO, 1991.

### 3.3 ADVOCACIA PÚBLICA COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Delineadas as funções exercidas pela Advocacia Pública na Estrutura Administrativa, é preciso dar um passo adiante: reconhecer que o exercício de tal múnus não apenas é essencial à justiça, mas desempenha papel indispensável na construção de políticas públicas. Valendo-se das palavras de Binjenbojm, o “papel” do Advogado Público “é o de realizar a mediação entre a vontade democrática e o direito”<sup>328</sup>, viabilizando juridicamente as políticas públicas legítimas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos.

A relevância desta atuação ganha destaque dentro do cenário de crescimento da judicialização vivido no Brasil. Dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>329</sup> demonstram que no ano de 2022 mais de 26,9 milhões de processos foram julgados, representando um aumento de 11,1% em relação ao ano anterior. Destes, o maior litigante, seja no polo ativo, seja no polo passivo, é o Poder Público<sup>330</sup>. Apenas para ilustrar, diariamente, o Instituto da Seguridade Social (INSS) recebe, em média, mais de 7 mil citações, conforme dados do CNJ. Esse cenário de judicialização coloca a Advocacia Pública como um ator-chave no processo de construção da política pública, promovendo correções de rumo a tornar as pretensões políticas juridicamente corretas e justas, reduzindo as demandas e os conflitos de interesses<sup>331</sup>.

No presente Tópico explorar-se-á o conceito de interesse público e política pública para avaliar como a Advocacia Pública pode, com relação a esta última, colaborar na

<sup>328</sup> BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o estado democrático de direito. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 8, n. 31, p. 35, out./dez. 2010.

<sup>329</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021. CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/#:~:text=2021%20%2D%20Portal%20CNJ-,Justi%C3%A7a%20em%20N%C3%BAmeros%202022%3A%20Judici%C3%A1rio%20julgou%2026%2C9,milh%C3%B5es%20de%20processos%20em%202021&text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20concluiu%2026,solucionados%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202020>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>330</sup> O INSS é o maior litigante no polo passivo, sendo responsável por 3,87% da demanda em processos pendentes de julgamento no Poder Judiciário. Ver mais em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-11/burocratico-ineficiente-estado-maior-litigante-brasil#:~:text=Um%20relat%C3%B3rio%20produzido%20pelo%20Conselho,polo%20ativo%20quanto%20no%20passivo>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>331</sup> VERÍSSIMO, D. P. A. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. *In Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 43–59, 2019. DOI: 10.21680/1982-310X.2018v11n2ID15962. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15962>. Acesso em: 4 out. 2023.

sustentação jurídico-constitucional de sua construção e implementação, como forma de garantir eficiência e legitimidade.

Em primeiro lugar, cumpre explorar os conceitos de legitimidade e eficiência como paradigmas iniciais para análise do papel da Advocacia Pública no contexto das políticas públicas.

Para tanto, valendo-se de Guimarães<sup>332</sup>, a legitimidade da atuação da Advocacia Pública na construção das políticas públicas está diretamente atrelada a conferir transparência e publicidade aos critérios jurídicos que orientam as decisões político-administrativas, facilitando, assim, as atividades dos órgãos institucionais de controle e o próprio controle social realizado pela sociedade civil organizada. O autor, portanto, reconhece a legitimidade no viés de conexão entre a escolha administrativa e as suas razões, pautadas nas diretrizes constitucionais, viabilizando o conhecimento do sistema de controle externo e interno: atuação preventiva de esclarecer o caminho percorrido entre a concepção e a execução da atividade administrativa.

De outro lado, a eficiência demanda estruturar as ações e atividades administrativas antecipando e corrigindo os riscos de conflito com os órgãos de controle e a eventual (e sempre prejudicial) anulação das decisões estatais. Delimitado esse ponto de partida, Viana demarca a relevância deste papel da Advocacia Pública:

Parece-nos de altíssima relevância a abertura desse campo de estudo com vistas a potencializar as possibilidades de contribuições profícuas da Advocacia de Estado no aperfeiçoamento do quadro institucional brasileiro, com a melhoria e maior consistência das políticas públicas em geral, além de promoção criativa de progressos institucionais e de maior eficiência da Administração Pública, a partir de uma orientação à eficiência do Estado regida pelo princípio da juridicidade, colocando a gestão pública na perspectiva da realização dos fins colimados pela ordem jurídica, como, por exemplo, o da realização da igualdade e da inclusão social (art. 3º, incisos III e IV, da Constituição de 1988).<sup>333, p. 10</sup>

Contextualizada a linha inicial de atuação do advogado público, avance-se para analisá-lo à luz do interesse público e a sua tradução nas políticas públicas.

---

<sup>332</sup> GUIMARÃES, Guilherme F. A. Cintra. Advocacia de estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. *In*: ANTERO, Samuel A.; SALGADO Valéria Alpino Bigonha (Orgs.). **Democracia, direito e gestão pública**: textos para discussão. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/Editora IABS, Brasília-DF, 2012. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-degestao/arquivos/vol\\_5\\_textos\\_para\\_discussao\\_ciclo\\_de\\_debates.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-degestao/arquivos/vol_5_textos_para_discussao_ciclo_de_debates.pdf). Acesso em: 3 out. 2023.

<sup>333</sup> VIANA, Ulisses Schwarz. Advocacia de estado: perspectivas a partir da teoria dos sistemas. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, n. 4, p. 9-28, jan./jun. 2017.



### 3.3.1 Interesse público e políticas públicas

O interesse público é conceito indeterminado, plurissignificativo – talvez o mais indeterminado deles – e por isso mesmo de difícil (mas não impossível) definição. A expressão, inclusive, é utilizada no texto constitucional em 13 oportunidades diferentes, em contextos distintos, sem, no entanto, delimitar o seu conceito. Não há interpretação autêntica do Legislador Constituinte. Dallari, reconhecendo a dificuldade na delimitação do alcance do significado de interesse público, identifica elemento indiscutível da sua composição, que é reconhecê-lo como “aquilo que o povo quer ver preservado e promovido”<sup>334</sup>, p. 112.

Diversas são as definições de interesse público. Vale-se, pois, da apresentada por Escola, ao definir o interesse público como aquele que representa a soma, o conjunto de interesses individuais compartilhados e coincidentes de um grupo majoritário de indivíduos em torno de um bem da vida, voltado a toda a comunidade e que encontra sua origem no querer axiológico de seus indivíduos, “aparecendo com um conteúdo concreto e determinável, atual, eventual ou potencial, pessoal e direto a respeito deles, que nele podem reconhecer o seu próprio querer e a sua própria valoração”. Arremata discorrendo que o interesse público prevalece sobre “os interesses individuais que se lhe oponham ou os afetem, os quais afasta ou substitui, sem aniquilá-los”<sup>335</sup>, p. 249-250.

O interesse público, portanto, dá-se na ordem democrática, não por imposição coativa, mas por prioridade e predominância em relação a interesses individuais, por ser interesse majoritário. Acompanhamos Carvalho, que reconhece a classificação dicotômica entre interesse público primário (pertinente à sociedade) e interesse público secundário (relativo às conveniências do aparato estatal), lembrando que o qualificativo público demanda que sempre seja perseguida pela atividade administrativa a satisfação de demandas sociais. Em resumo, segundo ela, a finalidade do Estado é a consecução do bem comum.<sup>336</sup>, p. 38

Explorando a classificação dicotômica, o interesse público primário, também conhecido como interesse público *stricto sensu*, é aquele que representa os valores e princípios fundamentais da CRFB/88. Nas palavras de Meirelles, o interesse público

---

<sup>334</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>335</sup> ESCOLA, Hector Jorge. *El Interés Público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989.

<sup>336</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2008.

primário é “aquele que se vincula aos fins e objetivos que a Constituição atribui ao Estado, que se resume na realização do bem comum”<sup>337</sup>, p. 83.

Por sua vez, o interesse público secundário, também chamado de interesse público *lato sensu*, é aquele que decorre da gestão e da organização do Estado, e não diretamente da promoção dos valores e princípios fundamentais da Constituição. De acordo com Mello, o interesse público secundário “tem a ver com a própria organização administrativa do Estado, com a estruturação do aparelho administrativo e com a prestação dos serviços públicos”<sup>338</sup>, p. 870.

Importa destacar que os interesses públicos primário e secundário estão interligados e devem ser observados de forma harmônica pelo Estado. Como afirma Carvalho Filho, “a administração pública tem o dever de buscar a realização dos interesses públicos primário e secundário, que se complementam e integram em um todo harmônico”<sup>339</sup>, p. 28.

Encartando a dicotômica divisão, Mello, apontando a marca distintiva dos interesses públicos secundários, ponderou:

[...] o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa.<sup>340</sup>, p. 65

Sintetizando, Barroso discorre que o interesse público primário seria “a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social”, ao passo que os interesses públicos secundários seriam aqueles “da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica [...] em ampla medida, pode ser identificado como interesse do erário”<sup>341</sup>, p. xiii e ss.

O “papel” da advocacia pública, portanto, está em equilibrar a sua atuação não no viés da promoção dos interesses do Governo ou da exclusiva proteção do patrimônio do

<sup>337</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

<sup>338</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

<sup>339</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>340</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>341</sup> BARROSO, Luis Roberto. Prefácio. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

Ente Federado, mas na concretização, especialmente, do interesse público primário. Essa atividade vai se revelar na construção e implementação das políticas públicas.

A partir de Comparato<sup>342</sup>, p. 44-45, entende-se por política pública não uma norma ou um ato, mas um programa de ação, englobando aqueles. Constitui-se, portanto, num conjunto de normas e atos, perfilhados para promover a concretização dos direitos consagrados na Carta Constituinte. Arrematando, Derani sintetiza:

[...] Portanto, políticas públicas são concretizações específicas de normas políticas, focadas em determinados objetivos concretos. A norma política é o início de uma política porque ela já anunciará o quê, como e para quê fazer. Política pública usa de instrumentos jurídicos para finalidades políticas, isto é, toma os preceitos normativos para a realização de ações voltadas àqueles objetivos que se reconhecem como necessários para a construção do bem-estar. A realização de políticas públicas pelo Estado, concretizando preceitos constitucionais, perfaz o cumprimento de um dever. Da mesma forma que compete ao Estado a ação normativa especificando as normas políticas constitucionais, a ele também se impõe a ação executiva.<sup>343</sup>, p. 23-24

É, portanto, a política pública o meio pelo qual os Governantes, legítimos representantes do povo, concretizam os anseios sociais através de normas, atos, programas e ações. Segundo Pedone, o processo de formação e de execução de um plano político alberga cinco etapas, a saber: 1ª) formação de assuntos públicos e de políticas públicas; 2ª) formulação de políticas públicas; 3ª) processo decisório; 4ª) implementação das políticas e 5ª) avaliação de políticas:

[...] a) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas — momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas. b) Formulação de Políticas Públicas — processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável. c) Processo Decisório — interligado com o anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas. d) Implementação das Políticas — processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais. e) Avaliação de Políticas — aqui consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.<sup>344</sup>, p. 11-12

<sup>342</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 35, n. 138, abril/junho de 1998.

<sup>343</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, n. 41, 2004.

<sup>344</sup> PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986.

A partir deste cenário, cabe indagar em qual ou quais etapas insere-se a participação do Advogado Público. Dentro do processo de construção e implantação da política pública, que perpassa o caminho embrionário das ideias, avançando pela sua formulação, implementação e controle, em que momento e de que maneira o Advogado Público vai atuar.

Antes, porém, seguimos os passos de Madureira, ao advertir que esta atuação não pode ingerir em opções igualmente legítimas e legais, por faltar ao Advogado Público competência e legitimidade para formular políticas públicas<sup>345, p. 376</sup>. O viés “orientativo” e de relevância no cenário de tensão e conflito não autoriza a emissão de pareceres jurídicos que, a pretexto de orientação jurídica da administração, influa em matéria tipicamente de mérito administrativo. Não detém o Advogado Público competência, na acepção de direitos, deveres e prerrogativas da sua função pública, tampouco legitimidade, pois, no regime democrático, é outorgado aos legítimos representantes do povo e suas respectivas equipes técnicas que os auxiliam. Ainda na mesma linha, Derly leciona que:

[...] É certo que a Advocacia Pública deve colaborar com a função de governo, mas não detém nem exercita juízos de conveniência e oportunidade, que são, por mandato constitucional expresso, da alçada exclusiva dos governantes. Assim, cabe aos Advogados Públicos, consultores jurídicos e assessores técnico-legislativos tão somente viabilizar, na medida do juridicamente possível, as políticas públicas, apontando alternativas quando cabíveis.<sup>346, p. 53</sup>

Ao Advogado Público não é permitido ingerir ou opinar a respeito de escolhas igualmente legítimas e juridicamente adequadas, tampouco se afastar da premissa de que esse assessoramento é adstrito a traduzir o “direito vigente” em relação às alternativas decisórias disponíveis e às possíveis consequências jurídicas das suas decisões<sup>347</sup>. No entanto, mesmo que fixado esse recorte de limitação da atuação do Advogado Público no processo de formação e de execução de uma política pública, o seu “papel” é essencial.

---

<sup>345</sup> MADUREIRA, 2014.

<sup>346</sup> SILVA FILHO, 2015.

<sup>347</sup> GUIMARÃES, 2012.

### 3.3.2 Advogado Público e sua atuação no início, meio e fim da construção, implementação e controle da Política Pública

De início, deve-se desmistificar o condicionamento da atuação do Advogado Público na análise das políticas públicas apenas após todo o processo de formação e construção. Essa postura passiva de análise ao final não se coaduna com o postulado da eficiência previsto no *caput* do Artigo 37 da CRFB/88, conforme esclarece Kirsch:

Na fase de formulação de políticas públicas é que se dá, efetivamente, o início das análises, estudos e debates acerca dos pontos existentes sobre o problema proposto. Os aspectos sociais, econômicos, políticos e jurídicos são discutidos, a fim de se encontrar diretrizes e coordenadas adequadas, necessárias e seguras, para se resolver a questão ora abordada. Valores, princípios e leis são considerados nessa etapa. Igualdade, liberdade, moralidade e democracia são fatores que têm de ser examinados no processo de discussão. É nessa etapa do processo de política pública que o membro da AGU terá perfeitas condições de analisar os caminhos jurídicos, que a política ora debatida poderá tomar, para que seja implementada de forma segura e eficiente. Fará o exame da compatibilidade do programa político com a Constituição e as demais normas vigentes, bem como com os princípios e valores do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, poderá prever determinadas situações jurídicas, eventualmente comprometedoras do sucesso do plano em debate, indicando, por conseguinte, os caminhos jurídicos mais seguros, para o governante ter maior facilidade e mais opções de escolha na sua tomada de decisão, evitando-se, assim, possíveis atritos sociais na implantação da política pública debatida.<sup>348, p. 80-81</sup>

A atuação do Advogado Público torna-se, portanto, essencial no processo de construção da política pública. Atuando tanto no contexto prévio, quanto no cenário de pós-judicialização, o que possibilita tanto ao Gestor, quanto ao Juiz riqueza de informações para guiar as decisões.

Na figura do Gestor, o Advogado Público é capaz de apresentar os limites e possibilidades compatíveis com o Direito pátrio. Madureira apresenta exemplo, ao discorrer que não cabe à Procuradoria interferir no local onde será edificada uma obra. No entanto, caso existam informações técnicas quanto a consequências de responsabilidade civil que orientam a construção em outra localidade, distinta daquela inicialmente planejada, minimizando impactos urbanísticos, o advogado público “poderá afirmar em seu parecer que essa escolha realizada pelo governante é contrária ao direito, porque ofensiva ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*)”<sup>349, p. 377</sup>.

---

<sup>348</sup> KIRSCH, 2006.

<sup>349</sup> MADUREIRA, 2016.

Como observa Cury sobre o papel da Advocacia Pública nesse contexto prévio e pós-judicialização da política idealizada pelos poderes Legislativo e Executivo:

Ao legislador cabe criar as leis necessárias para, conferindo densidade aos comandos constitucionais, efetivar, harmoniosamente, os inúmeros interesses que representam os fins do Estado; ao administrador cabe dar fiel execução a essas leis. Num e noutro caso, escolhas serão feitas. Se à Advocacia de Estado é atribuída a função de controlar a juridicidade dessas escolhas, quando emanadas do Poder Executivo, propõe-se que tal controle consista no adequado delineamento dos limites traçados pela moldura de possibilidades de aplicação do Direito. Cabe orientar o administrador sobre como é possível agir para que ele eleja, dentre as possibilidades abertas, aquela que, segundo a vontade do povo que ele representa, melhor atenda ao desempenho do múnus que lhe cabe enquanto agente político democraticamente eleito para fazer tais escolhas. Noutras palavras, ao exercer o controle de juridicidade, deve o advogado público postar-se como autêntico cientista do Direito. Posto um problema, deverá verificar, a partir da análise do Direito a aplicar, o delineamento da moldura de possibilidades, apresentando ao agente político os limites de liberdade que a juridicidade confere a seu agir político.<sup>350</sup>

O envolvimento do Advogado Público desde o início do processo de formação da política pública permite também que a orientação jurídica possa caminhar alinhada com dados técnicos, informações específicas; bem como, a interlocução com as autoridades, os técnicos e os formuladores das políticas públicas. Consoante Silva Filho, o Advogado Público não pode ficar isolado, alheio a todo esse contexto para prestar a sua orientação jurídica. Pensar de maneira oposta seria imaginar um “advogado que não dialoga com seu cliente, não conhece a sua causa e não reúne condições para bem desempenhar o seu múnus”<sup>351, p. 53</sup>. Arrematando a respeito desta atuação no contexto de formação da política pública, Silva Filho complementa:

Na ambiência de um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, cabe à Advocacia Pública a função social e o dever constitucional de viabilizar juridicamente as políticas públicas não só sob aspectos formais (redacionais), mas, também, materiais. Compete-lhe escrutinar tecnicamente as proposições, a fim de possibilitar a produção de normas justas e, na medida do possível, harmonizar juridicamente as distintas pretensões e forças sociais e políticas que, a partir de suas próprias perspectivas, têm, cada qual, uma concreta ideia de justiça. Cumpre à Advocacia Pública apontar e traduzir aos administradores públicos e aos governantes, sob o ângulo estritamente jurídico, as pretensões, as objeções, as observações, as sugestões, as dúvidas e as incompreensões de todos aqueles que, no processo pré-legislativo de ausculta e debate, manifestaram-se, também com vistas a compatibilizar interesses e expectativas diametralmente opostos e obter maior adesão e consenso social.<sup>352</sup>

<sup>350</sup> CURY, Tiago Gubert. Entre a judicialização e a juridicização da política: o espaço que cabe à advocacia de Estado. **Revista Brasileira de Advocacia Pública** – RBAP, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247830>. Acesso em: 5 out. 2023.

<sup>351</sup> SILVA FILHO, 2015.

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 66.

A relevância da atuação do Advogado Público é tomada lugar central no cenário de maior e mais intensiva atuação/intervenção do Poder Judiciário nas atividades desenhadas e executadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, bem como a atuação judicial é maior ou menor, inclusive, diante da reiterada confusão entre a insatisfação da política pública adotada por determinado grupo social do que, de fato, derivada da demonstração efetiva de eventuais ilegalidades.<sup>353</sup> Este excesso de provocação do Poder Judiciário forja ainda mais relevância à construção do processo de política pública eficiente, legítima e juridicamente ancorado em paradigmas do ordenamento normativo.

Exatamente a fim de promover políticas públicas de natureza inclusiva e concatenada, faz-se necessário assegurar, aos membros da advocacia pública, elevado grau de autonomia funcional.

Moreira Neto chega a defender a existência de necessária “independência técnico-funcional”<sup>354</sup>, p. 82 assegurada no próprio Texto Constitucional. E aqui, em duas vias, inclusive, tanto assegurando a equidistância dos interesses de Governo, quanto a autonomia funcional na promoção de suas orientações jurídicas. Ressalte-se que a posição é isolada, visto que o Constituinte terminou optando por salvaguardar essa prerrogativa apenas aos membros do Ministério Público, conforme Artigo 127, §2º, da CRFB/88<sup>355</sup>.

Neste sentido, assim observa Viana<sup>356</sup>, p. 27:

[...] traz à tona outra dimensão da Advocacia de Estado: sua função jurídico-democrática de proporcionar e materializar o acesso do público (cidadãos/administrados) ao sistema político-administrativo e aos benefícios sociais gerados por políticas públicas, o que também demanda o estabelecimento, como regra constitucional, da garantia de autonomia operativa aos membros das organizações integrantes da Advocacia de Estado.

Neste contexto, a fim de que a orientação jurídica possa concretizar os vetores constitucionais, implementando de maneira efetiva e justa o interesse público primário

<sup>353</sup> No mesmo sentido, ver Flávia Danielle Santiago Lima. **Ativismo e autoconcentração no Supremo Tribunal Federal**: uma proposta de delimitação do debate. 013. 300f. Tese (Doutorado). UFPE. Recife, 2013.

<sup>354</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de estado revisitada: essencialidade ao estado democrático de direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). **Advocacia de estado**: questões institucionais para a construção de um estado de justiça. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

<sup>355</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...] § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

<sup>356</sup> VIANA, Ulisses Schwarz. Advocacia de estado: perspectivas a partir da teoria dos sistemas. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, n. 4, p. 9-28, jan/jun. 2017.

por meio das políticas públicas, é que se faz necessária uma atuação isenta de interferências funcionais, políticas e mesmo sociais. Não se está, aqui, tratando de afastar-se das informações técnicas ou mesmo do conhecimento das repercussões sociais, políticas e financeiras de cada uma das decisões e escolhas possíveis, mas de conferir ao Advogado Público um ambiente em que se assegure o seu poder de autodeterminação e isenção na emissão de sua orientação jurídica nos vetores constitucionais. A respeito disto, Santos leciona que:

[...] o papel primordial da Advocacia Pública é a defesa dos interesses do Estado, assim entendido o Estado de Direito Democrático e Social, cabendo ao advogado público zelar pela interpretação e aplicação do Direito que concretize o ideal de justiça, por meio do respeito aos princípios densificadores do Estado de Direito, da democracia e da socialidade, conferindo efetividade aos valores materiais constitucionais.<sup>357, p. 435</sup>

Delineado o “papel” dos membros da advocacia pública, no viés de concretização da política pública, cabe doravante analisar a estrutura e organização da PGESC, o que se faz no Tópico seguinte.

### 3.4 PGESC: ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SERVIÇOS JURÍDICOS CATARINENSE

A PGESC é instituição jurídica permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, integrando o Gabinete do Governador do Estado, dotada de autonomia funcional e administrativa, competindo-lhe exercer as funções não somente de representação judicial e extrajudicial do Estado, mas também de consultoria e assessoramento jurídico<sup>358</sup>. Veremos adiante que a abrangência de atuação, especialmente quanto às autarquias e fundações públicas, além do papel de consultoria nas Secretarias Estaduais, tem linhas peculiares e capítulos na jurisprudência do STF<sup>359</sup>.

Antes de apresentar o atual cenário de estrutura vivido, os diversos setores e suas respectivas finalidades, a fim de analisar a alocação de recursos nas peças orçamentárias

<sup>357</sup> SANTOS, M. G. dos. A advocacia pública como instituição essencial ao estado de direito democrático e social. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 2, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i2.396>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>358</sup> A conceituação é extraída a partir da interpretação conjunta do Artigo 103 da Constituição do Estado de Santa Catarina e o Artigo 2º da Lei Estadual nº 317/05 – Lei Orgânica da PGESC.

<sup>359</sup> Vide as ADIs 3536/19 (disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342550716&ext=.pdf>) e 6252/19 (disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346504566&ext=.pdf>). Acesso em 14 out. 2023.



sob o enfoque da AED, ponto central do trabalho, é preciso entender como se chegou até aqui. O recorte histórico de entendimento de todo esse processo de criação, desenvolvimento das competências e assunção do seu espaço administrativo atual é fundamental para entender as peculiaridades da instituição e alicerçar movimentos preditivos.

A PGESC recém completou 40 (quarenta) anos de existência, o que ensejou diversos movimentos, entre eles, a publicação de revista catalogando todos os dados históricos, inclusive, com entrevistas com ex-Procuradores Gerais. Nas linhas que seguem, sintetizam-se dados e informações, para mais detalhes, contudo, recomenda-se a leitura daquela<sup>360</sup>.

Em dezembro de 1981, em função da edição da Lei Complementar Federal nº 40/81, em seu artigo 59, retirou-se da competência do Ministério Público a atividade de representação jurídica do Estado, estabelecendo-se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para criação de órgão que assumisse tal função<sup>361</sup>. A partir de estudos realizados por Comissão Especial, durante a administração do Governador Henrique Helion Velho de Córdova, elaborou-se e editou a Emenda Constitucional nº 16, de 28 de junho de 1982, criando a PGESC<sup>362</sup>.

A criação da estrutura organizacional da PGESC ocorreu apenas com a edição da Lei nº 6.107/82, a primeira Lei Orgânica da Procuradoria<sup>363</sup>. É através da criação da estrutura organizacional que se estabelece o contexto para a realização do primeiro concurso público para ingresso no cargo de Procurador do Estado, em 23 de dezembro de 1982 – Concurso nº 001/82 – no qual o Dr. Milton Laske sagrou-se primeiro colocado, sendo, portanto, o primeiro Procurador do Estado de Santa Catarina<sup>364</sup>, p. 17.

Nesse período, a PGESC contava com apenas 06 (seis) Procuradores do Estado e 15 (quinze) servidores dedicados a promover todo o papel de assessoria, consultoria e representação judicial do Ente Federado<sup>365</sup>. Ainda não possuía estrutura física própria e independente, ocupando duas salas do Gabinete da Vice-Governadoria. Relatos do

---

<sup>360</sup> CÔRREA, Mônica Cristina. **40 anos: 1982-2022: Direito à história** / Mônica Cristina Côrrea; Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Gráca Polimpessos, 2022.

<sup>361</sup> Art. 59. Os Estados adaptarão a organização de seu Ministério Público aos preceitos desta Lei, no prazo de cento e oitenta dias a contar de sua publicação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1980-1987/leicomplementar-40-14-dezembro-1981-364978-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>362</sup> Ver mais em [http://leis.alesec.sc.gov.br/docs/especial/ec\\_016\\_1999.doc](http://leis.alesec.sc.gov.br/docs/especial/ec_016_1999.doc). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>363</sup> Ainda, ver em [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1982/6107\\_1982\\_lei.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1982/6107_1982_lei.html). Acesso em: 16 out. 2023

<sup>364</sup> CÔRREA, 2022.

<sup>365</sup> SANTA CATARINA. **Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina: 20 anos de criação**. Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina.

primeiro Procurador Geral do Estado, Dr. Antônio Hugen Nunes, noticiam a dificuldade de trabalho enfrentado nesse momento pioneiro: “não tinha nada. O primeiro funcionário nomeado fui eu mesmo; coube a mim a tarefa de instalar a Procuradoria. Não tinha pessoal, também não tinha espaço”<sup>366</sup>, p. 15.

A estruturação da carreira de Procurador do Estado ocorreu apenas em 13 de julho de 1989, com a edição da Lei Estadual nº 7.675, mesmo momento em que se criaram as primeiras cinco Regionais, com sede nos Municípios de Joinville, Chapecó, Joaçaba, Criciúma e Lages<sup>367</sup>. Ao longo dos anos que se seguiram, algumas normas merecem apresentação:

Constituição Estadual de 1989, trouxe no Artigo 103 a previsão da Procuradoria-Geral do Estado subordinada ao Gabinete do Governador, atribuindo-lhe a representação judicial extrajudicial do Estado<sup>368</sup>; Lei nº 8.240/91, criou o cargo de Procurador-Geral Adjunto<sup>369</sup>; Lei Complementar nº 56/92, instituiu o Fundo de estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado – FUNJURE<sup>370</sup>; Lei Complementar nº 226/02, dispõe sobre o controle dos serviços jurídicos das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas<sup>371</sup>; Lei Complementar nº 317/05, dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado, o regime jurídico dos Procuradores do Estado e estabelece outras providências<sup>372</sup>; Decreto nº 1.485/18, aprovou o regimento interno da Procuradoria Geral do Estado<sup>373</sup>; Lei Complementar nº 226/02, dispõe sobre o controle dos serviços jurídicos das entidades da administração indireta e adota outras providências<sup>374</sup> e Decreto nº 724/07, dispôs sobre a nova e atual estrutura do Sistema de Serviços Jurídicos da administração direta, autárquica e fundacional<sup>375</sup>.

A história normativa da PGESC tem capítulos na jurisprudência do STF. Dentre eles, a atuação da PGESC com relação às entidades da administração indireta. No âmbito da ADI nº 3536/19, o STF reputou inconstitucional a expressão "sociedades de economia mista e empresas públicas estaduais", constante dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, VI, 12, *caput* e

<sup>366</sup> CÔRREA, 2022.

<sup>367</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1989/7675\\_1989\\_lei.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1989/7675_1989_lei.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>368</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>369</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1991/8240\\_1991\\_lei.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1991/8240_1991_lei.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>370</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1992/56\\_1992\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1992/56_1992_lei_complementar.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>371</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226\\_2002\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226_2002_lei_complementar.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>372</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2005/317\\_2005\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2005/317_2005_lei_complementar.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>373</sup> Ver mais em: [https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Decreto-1485\\_2018\\_Reg\\_PGE\\_compilado-25.11.2022-em-razao-da-publicacao-do-DECRETO-no-2.300-versao-final.pdf](https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Decreto-1485_2018_Reg_PGE_compilado-25.11.2022-em-razao-da-publicacao-do-DECRETO-no-2.300-versao-final.pdf). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>374</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226\\_2002\\_Lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226_2002_Lei_complementar.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>375</sup> Ver mais em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2007/000724-005-0-2007-006.htm>. Acesso em: 16 out. 2023.

parágrafo único, 16, *caput* e inciso II, e 17<sup>376</sup> da Lei Complementar nº 226/02. Entendeu o STF que o controle de serviços jurídicos relativo às sociedades de economia mista e empresas públicas estaduais avançaria além do escopo de competências da Procuradorias do Estado prevista no Artigo 132 da CRFB/88, bem como implicaria em “favorecimento indevido a entidades que não gozam do regime jurídico de Fazenda Pública, em afronta ao princípio da isonomia”.<sup>377</sup>

Neste sentido, portanto, por exemplo, a atuação da PGESC não alcançaria a Companhia de Águas Catarinense (CASAN), sociedade de economia mista estadual concessionária do serviço público de saneamento básico. Reduziu, portanto, o escopo de atuação buscado pelo Legislador Estadual.

Outro Capítulo envolve a atuação de cargos comissionados para o exercício do assessoramento jurídico do Poder Executivo. Novamente, o STF, no âmbito da ADI nº 6252<sup>378</sup>, entendeu inconstitucionais dispositivos constantes na Lei Complementar nº

<sup>376</sup> Vide [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226\\_2002\\_Lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226_2002_Lei_complementar.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>377</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.536 SANTA CATARINA RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REQTE.(S) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA INTDO.(A/S) :GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. CONSULTORIA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À REPRESENTAÇÃO DE ENTES DE DIREITO PRIVADO. 1. O art. 132 da Constituição Federal confere às Procuradorias dos Estados atribuições para as atividades de consultoria jurídica e representação judicial das respectivas unidades federadas, aí se compreendendo apenas a administração pública direta, autárquica e fundacional. 2. A atuação de órgãos da Advocacia Pública em prol de empresas públicas e sociedades de economia mista, além de descaracterizar o perfil constitucional atribuído às Procuradorias dos Estados, implicaria favorecimento indevido a entidades que não gozam do regime jurídico de Fazenda Pública, em afronta ao princípio constitucional da isonomia. 3. Ação direta julgada procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751542211>. Acesso em: 9 out. 2023.

<sup>378</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.252 SANTA CATARINA RELATOR :MIN. MARCO AURÉLIO REQTE.(S) :ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE ADV.(A/S) :VICENTE MARTINS PRATA BRAGA ADV.(A/S) :CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Cumpre à Advocacia-Geral da União a defesa do ato normativo impugnado – artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. ESTADO – REPRESENTAÇÃO – CONSULTORIA. A teor do disposto no artigo 132 da Constituição Federal, a representação do Estado e a consultoria jurídica cabem à respectiva Procuradoria, cujo quadro funcional pressupõe procuradores concursados, sendo que o artigo 69 do Documento Maior vedou, no campo pedagógico, ante o preceito permanente, a criação de novos órgãos estranhos à Procuradoria do Estado. A C O R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido formulado na ação direta, concluindo pela inconstitucionalidade do artigo 113, § 11, e anexo IV, da Lei Complementar nº 741/2019 do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão virtual, realizada de 20 a 27 de novembro de 2020, presidida pelo ministro Luiz Fux, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345857646&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.

741/2019, que outorgava aos cargos de assessor jurídico, consultor jurídico e procurador jurídico o papel desempenhado pela Procuradoria do Estado na administração estadual<sup>379</sup>.

A declaração de inconstitucionalidade tomou lugar a partir do reconhecimento de que cabe às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal exercer, de forma exclusiva, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados. O Ministro aposentado Marco Aurélio destacou que, no caso da lei catarinense, o Legislador Estadual atuou “na contramão do que visado pela Constituição Federal em termos de unicidade e segurança”<sup>380</sup>. Neste, reconheceu-se a competência exclusiva à PGESC ao exercício da atividade de consultoria jurídica, recalibrando a limitação imposta pelo Legislador Constituinte Estadual.

No momento desta pesquisa, a estrutura da PGESC abrange 3 (três) prédios na Capital e mais 12 (doze) regionais, além da representação em Brasília. Conta ainda com 118 (cento e dezoito) Procuradores do Estado ativos e mais de duas centenas de servidores, dentre efetivos e comissionados, para a defesa dos direitos e interesses do Estado, contribuindo para a garantia da justiça e do equilíbrio no âmbito judicial<sup>381</sup>.

Os Gráficos 1 e 2 abaixo demonstram a evolução nos últimos 40 (quarenta) anos da quantidade de servidores ativos na Instituição, bem como o quantitativo de novos processos judiciais no mesmo período:

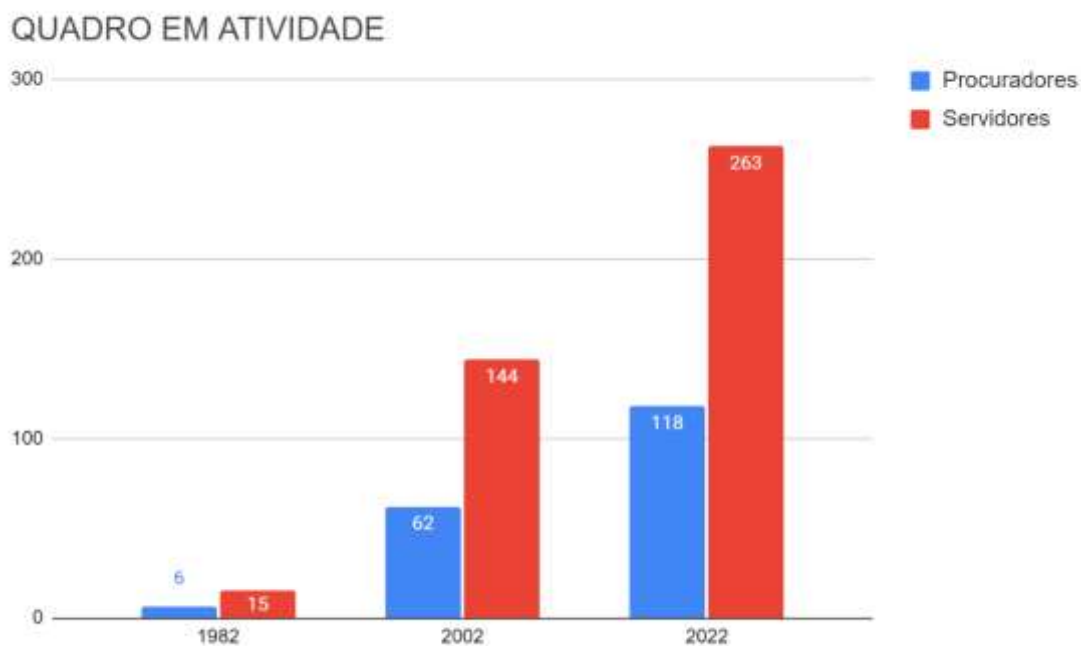
---

<sup>379</sup> Vide [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2019/741\\_2019\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html). Acesso em: 14 out. 2023.

<sup>380</sup> Ver mais em: [http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226\\_2002\\_Lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2002/226_2002_Lei_complementar.html). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>381</sup> Informações extraídas a partir de informações coletadas junto à GEREH.

Gráfico 1 –Quantidade de Procuradores do Estado e servidores do quadro de apoio ativos nos anos de 1982, 2002 e 2022<sup>382</sup>



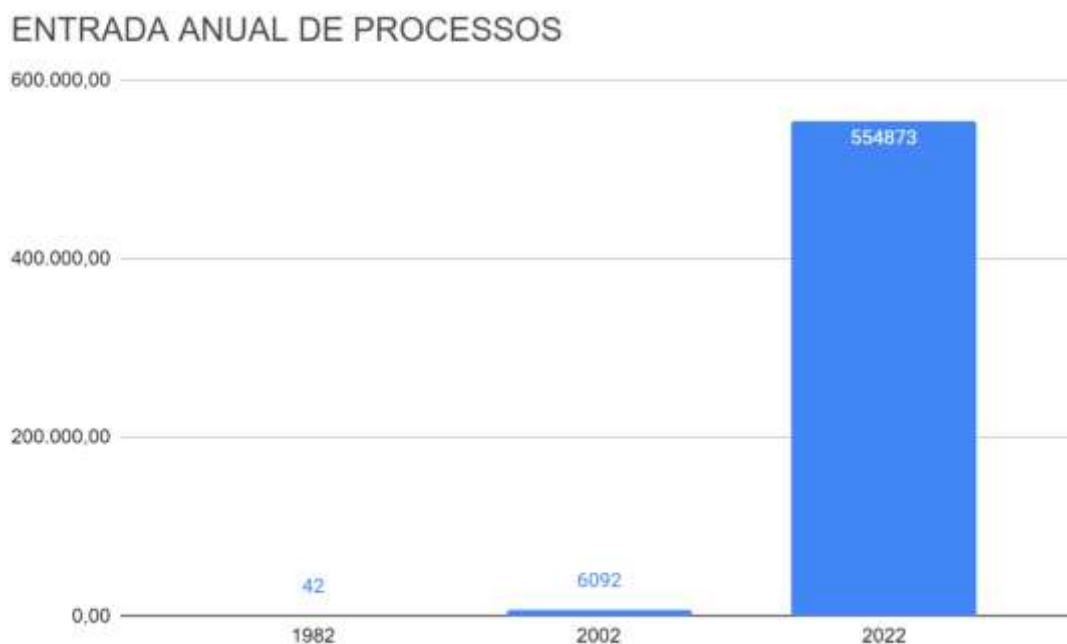
Fonte: Gráfico produzido pelo Autor a partir de dados coletados.

O Gráfico 1 demonstra a quantidade de servidores em atividade na PGESC nos anos de 1982 – 6 Procuradores e 15 servidores –, 2002 – 62 Procuradores e 144 servidores –, e, finalmente, em 2022 – 118 Procuradores e 263 servidores. No primeiro recorte de 20 anos, com assunção de competências e estruturação da carreira, houve crescimento de 980%. O segundo recorte, com a adoção de medidas de tecnologia, automatização, digitalização processual, dentre outros, o crescimento foi menor, mais ainda relevante, na ordem de 84%.

A entrada anual de processos é outro dado que demonstra a evolução e a ampliação da atuação da PGESC ao longo dos últimos quarenta anos:

<sup>382</sup> Dados extraídos a partir de pesquisas efetuadas nas junto à GEREH.

Gráfico 2 – Quantidade de atos de citações, intimações e notificações processuais registradas nos anos de 1982, 2002 e 2022<sup>383</sup>



Fonte: Gráfico produzido pelo Autor a partir de dados coletados.

O Gráfico 2 apresenta a quantidade de processos que ingressaram na instituição naquele respectivo ano. Não são dados relativos à quantidade total de processos ativos existentes. Representa apenas a quantidade de atos de citações, intimações e notificações processuais registradas nos anos de 1982 (42 atos), 2002 (6.092 atos) e 2022 (554.873) atos de citação. Nos primeiros 20 anos houve um aumento de mais de 14.000%, seguido de um novo aumento superior a 9.000%.

Analisar-se-ão esses dados à luz dos aspectos orçamentários na parte final do Capítulo. No próximo tópico, entretanto, avança-se na análise da estrutura e divisão de competências funcionais no âmbito da PGESC com base na Lei Complementar nº 317/05 e a sua regulamentação, o Decreto nº 1.485/18.

### 3.4.1 Estrutura e competências na PGESC à luz da Lei Complementar nº 317/05 e o Decreto nº 1.485/18

A Lei Complementar nº 317/05 é a norma que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Estado, o regime jurídico dos Procuradores do

<sup>383</sup> Dados extraídos a partir da GETIN.

Estado e estabelece outras providências. Constituiu-se, portanto, na atual Lei Orgânica da instituição, revogando integralmente as disposições contidas na anterior, prevista na Lei nº 6.017/82.

A Lei Orgânica da PGESC, seguidamente alterada<sup>384</sup>, foi objeto de regulamentação pelo Poder Executivo através do Decreto Estadual nº 1.485/18,<sup>385</sup> que estabeleceu o novo Regimento Interno do Órgão. No que toca ao presente estudo, explorar-se-á apenas o escopo da estrutura da Instituição contida nestas duas normas. Desse modo, apresentam-se a repartição de competências e os diversos atores envolvidos no ciclo orçamentário da PGESC.

A Lei Complementar - LC nº 317/05, quanto à sua estrutura, é constituída de 3 (três) títulos e 22 (vinte e dois) Capítulos e destinada a regulamentar as competências das suas diversas estruturas e o regime jurídico aplicável aos Procuradores do Estado. No que toca à estrutura, estabelece 6 (seis) instâncias distintas: (i) órgãos de direção, (ii) órgãos de execução centrais, (iii) órgãos de execução regionais, (iv) órgãos de assessoramento superior, (v) órgãos de apoio técnico e (vi) órgãos de apoio operacional. Veja-se mais sobre cada um deles.

#### *3.4.1.1 Órgãos de Direção*

Compõem a estrutura dos órgãos de direção o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, o Procurador-Geral para Assuntos Administrativos, o Corregedor-Geral e o Conselho Superior.

O Procurador-Geral do Estado é o chefe da advocacia do Estado, nomeado dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, advogados, preferencialmente dentre Procuradores do Estado em atividade na carreira, de reconhecido saber jurídico e reputação ilibada, e despachará diretamente com o Governador do Estado as matérias a seu encargo<sup>386</sup>. Dentre as diversas competências delineadas no Artigo 7º da LC nº 317/05, ressaltam-se o papel de planejar, coordenar, dirigir e orientar a atuação de órgãos e agentes da Procuradoria Geral do Estado e dos serviços jurídicos da administração

---

<sup>384</sup> Alterada pelas Leis 340/2006; 465/2009; 485/2010; 534/2011; 554/2011; 701/2017; 741/2019; 780/2021.

<sup>385</sup> Disponível em: [https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Decreto-1485\\_2018\\_Reg\\_PGE\\_compilado-25.11.2022-em-razao-da-publicacao-do-DECRETO-no-2.300-versao-final.pdf](https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Decreto-1485_2018_Reg_PGE_compilado-25.11.2022-em-razao-da-publicacao-do-DECRETO-no-2.300-versao-final.pdf). Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>386</sup> Informação extraída a partir da interpretação conjunta dos artigos 103, §1º, da Constituição estadual e o Artigo 2º da LC nº 317/05.

indireta, assessorar o Governador do Estado, direta e pessoalmente, em assuntos de natureza jurídica e técnico-legislativa, autorizar ou determinar a propositura de ação em nome do Estado de Santa Catarina, receber citações e notificações e encaminhar ao Governador do Estado a proposta orçamentária da PGE.

Chame-se atenção ao fato de Estado de Santa Catarina não estabelecer que o Procurador-Geral do Estado seja integrante da carreira, tal como em outros Estados<sup>387</sup>. Ladeiam o Procurador-Geral o Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos e o Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos. Ambos, necessariamente, devem integrar a carreira, sendo estáveis e maiores de 35 (trinta e cinco) anos. Ao primeiro compete, entre outras atribuições, auxiliar o Procurador-Geral do Estado no desempenho das suas funções de natureza técnico-jurídica e exercer a chefia do Gabinete do Procurador-Geral do Estado e a direção geral dos órgãos de execução. Ao segundo compete, entre outras atribuições, auxiliar o Procurador-Geral do Estado no desempenho das suas funções de natureza administrativa e exercer a direção geral dos órgãos de apoio técnico e de apoio operacional.

O Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos detém relevante papel no processo legislativo orçamentário em dois vieses, seja por deter a competência de coordenar a elaboração da proposta orçamentária<sup>388</sup>, bem como deter a direção dos órgãos de apoio operacional, dentre eles, a GEFIC.

O Corregedor-Geral será nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes estáveis da carreira de Procurador do Estado com, no mínimo, cinco anos de efetivo exercício na carreira, para mandato de dois anos, permitida a recondução por igual período. Dentre as suas competências, destaca-se o papel de fiscalizar a atuação dos Órgãos e agentes da Procuradoria Geral do Estado, promovendo correições, inspeções, sindicâncias e levantamentos estatísticos.

Por fim, tem-se o Conselho Superior, estrutura colegiada da PGESC, composta pelos membros natos e eleitos, conforme dicção dos Artigos 16 e 17 da LC nº 317/05, à qual compete, dentre outras atribuições, examinar matérias de interesse do Estado, da PGE ou concernentes à carreira de Procurador do Estado, propondo as medidas necessárias à defesa do interesse público e ao aperfeiçoamento institucional; bem como,

---

<sup>387</sup> Recentemente, inclusive, o STF reconheceu constitucional a previsão na Lei Capixaba de que o Procurador-Geral do Estado deve ser nomeado dentre integrantes da carreira. Ver mais em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359519954&ext=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

<sup>388</sup> Competência prevista no Artigo 8, inciso XIV, do Decreto Estadual nº 1.485/18.



pronunciar-se sobre propostas de emenda à Constituição, anteprojetos de lei, medidas provisórias ou decretos de interesse da PGE ou concernentes à carreira de Procurador do Estado a serem propostos pelo Procurador-Geral do Estado no âmbito do Poder Executivo.

#### *3.4.1.2 Órgãos de Execução Central – Finalísticos e Não Finalísticos*

Os órgãos de execução central dividem-se em finalísticos e não finalísticos, conforme redação do Decreto Estadual nº 1.485/18. O órgão central finalístico concentra a atividade-fim da PGESC, sendo subdividido na Consultoria Jurídica (COJUR), na Procuradoria do Contencioso (PROCONT) e na Procuradoria Fiscal (PROFIS).

O legislador, portanto, optou em subdividir a atividade-fim a partir de 2 (duas) premissas. Primeiro, segmentou as atividades relativas à atuação de orientação jurídica extrajudicial à COJUR, competindo a esta, portanto, dentre outras funções, prestar consultoria e assessoramento jurídico aos órgãos e autoridades do Poder Executivo e atuar como núcleo técnico do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Segundo, quanto à atuação judicial, segmentou a atuação nos executivos fiscais e o papel de cobrança da dívida ativa, tributária e não tributária, à PROFIS. Todas as demais atividades inerentes à representação judicial do Estado ficam a cargo da PROCONT, dentre elas: as ações que tratem a respeito de interesses de servidores ou empregados públicos estaduais, bens públicos em geral, meio ambiente, regularização fundiária, trânsito, desapropriação, licitações, saúde, contratos administrativos e probidade administrativa e postulação em defesa dos interesses da Administração Pública Estadual perante quaisquer órgãos públicos e privados, em matérias de sua competência.

Já o órgão central não finalístico é composto pela Subcorregedoria de Autarquias e Fundações Públicas (SAF) e a Subcorregedoria das Sociedades de Economia mista e Empresas Públicas (SEPEM). A cada uma delas, sob orientação do Corregedor-Geral, compete exercer a coordenação dos serviços jurídicos das entidades da Administração Pública Estadual Indireta, na respectiva área de atuação.

### 3.4.1.3 Os órgãos de execução regionais, de assessoramento superior e de apoio técnico

Os órgãos de execução regionais englobam tanto a atuação no interior do Estado, por meio das Procuradorias Regionais, como na representação perante os Tribunais Superiores em Brasília. A primeira representa a interiorização da PGESC, mantendo 13 (treze) representações espalhadas por todas as principais macrorregiões do Estado<sup>389</sup>. À Procuradoria Especial de Brasília compete atuar e postular em defesa dos interesses do Estado perante os tribunais superiores e demais órgãos judiciários e administrativos sediados no Distrito Federal.

Os órgãos de assessoramento superior são compostos pelo Gabinete do Procurador-Geral do Estado, o Núcleo de Apoio ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado (NAG) e o Centro de Estudos (CEST). Destes, ao que compete o trabalho, chamo atenção ao CEST, especialmente, no seu papel de promover o aperfeiçoamento técnico-jurídico dos Procuradores do Estado e demais servidores da PGE.

Finalmente, os órgãos de apoio técnico estão ligados a atividades técnicas assessórias à atividade-fim da PGESC, sendo compostos pela Diretoria de Apoio Técnico (DITEC), Secretaria do Processo Judicial (SEPROJ), Secretaria do Processo Administrativo (SEPRAD) e a Secretaria de Cálculos e Perícias (SECAP). Destes, a DITEC e a SEPRAD têm importante papel no desempenho da liquidação e pagamento de requisições de pequeno valor e precatórios judiciais, conforme redação dos artigos 32<sup>390</sup> e 34<sup>391</sup> do Decreto Estadual nº 1.485/18.

---

<sup>389</sup> Conforme redação do Artigo 31 da LC nº 315/07, compõem as Procuradorias Regionais de Blumenau, Joinville, Itajaí, Chapecó, Criciúma, Mafra, Lages, Joaçaba, Tubarão, Rio do Sul, Curitiba, Jaraguá do Sul e São Miguel d'Oeste.

<sup>390</sup> Art. 32. À DITEC, subordinada diretamente ao Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos, compete: I—dirigir e supervisionar as atividades das secretarias vinculadas; II—coordenar, controlar e emitir relatórios relativos a sequestros, cartas precatórias e ao pagamento de precatórios, requisições de pequeno valor, custas judiciais e honorários periciais em processos em que o Estado é parte; III—articular-se com a SEF nas matérias afetas ao pagamento de débitos judiciais pelo Estado; e IV—desenvolver outras atividades previstas em normas ou atribuídas diretamente pelo Procurador-Geral Adjunto para Assuntos.

<sup>391</sup> Art. 34. À SEPRAD, subordinada à DITEC, compete: I—atuar e coordenar os procedimentos necessários ao pagamento de requisições de pequeno valor, custas judiciais e honorários periciais em processos em que o Estado de Santa Catarina é parte; II—controlar o cumprimento da ordem cronológica de pagamento de requisições de pequeno valor; III – acompanhar e controlar o pagamento de precatórios; IV – acompanhar e controlar os sequestros judiciais; V – distribuir e encaminhar as cartas precatórias; e VI—desenvolver outras atividades previstas em normas ou atribuídas diretamente pelo Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos ou pelo Diretor de Apoio Técnico.

#### 3.4.1.4 Os órgãos de apoio operacional

Os órgãos de apoio operacional executam as atividades-meio da PGESC, onde está localizada a Diretoria de Administração (DIAD), em cuja subordinação estão 4 (quatro) Gerências: Gerência de Recursos Humanos (GEREH), Gerência de Materiais e Serviços Gerais (GEMAT), GEFIC e Gerência de Tecnologia da Informação (GETIN).

No que toca à gestão do ciclo orçamentário, tem relevante papel a DIAD, a GEREH e a GEFIC, que desenvolvem papel central. Sucintamente, à DIAD atribui-se o papel de operacionalizar a execução orçamentária e financeira da PGE e do Fundo Especial de Estudos Jurídicos e de Reparcelamento (FUNJURE). Veremos no tópico seguinte que a PGESC mantém duas unidades orçamentárias distintas, a saber: a fonte 0100 e o FUNJURE<sup>392</sup>.

À GEREH, por sua vez, compete contribuir com os elementos necessários à elaboração da proposta orçamentária da PGE, relativamente aos elementos de despesas com pagamento de pessoal. Por fim, outorga-se à GEFIC o papel central no planejamento, organização, execução e controle do orçamento, especialmente, por meio das seguintes atividades:

[...] III—colaborar na elaboração da proposta orçamentária das unidades organizacionais integrantes da estrutura da PGE; IV—executar o orçamento das unidades organizacionais integrantes da estrutura da PGE; V—emitir notas de empenhos, de reforço e de estorno, boletins financeiros, guias de recolhimento, cheques e ordens bancárias, VI—efetuar o processamento da liquidação de despesas das diversas unidades organizacionais que compõem a estrutura da PGE; VII—acompanhar as atividades das unidades organizacionais da PGE que exerçam funções concernentes a pagamento e tesouraria; VIII—promover a emissão, o registro e o controle de todos os documentos de natureza financeira concernentes à PGE, bem como prestar ao Tribunal de Contas do Estado as informações solicitadas; IX—contabilizar, analiticamente, a receita e a despesa das unidades organizacionais integrantes da estrutura da PGE, de acordo com os documentos comprobatórios e a legislação em vigor

O organograma da PGESC seria este:

---

<sup>392</sup> Regulamentado por meio da Lei Complementar nº 56/92 e o Decreto nº 2.287/92.

## Organograma 1 – Organograma da PGESC



Fonte: Organograma extraído do Perfil Institucional da PGESC 2019-2023.

O organograma ilustra toda a estrutura funcional da PGESC, tanto no âmbito da sua atividade fim, quanto na atividade meio. As subordinações e hierarquias ficam caracterizadas pelas ligações entre as caixas permitindo ao leitor a visualização da organização total do órgão.

Apresentada a estrutura funcional da PGESC, analisa-se a gestão orçamentária no PPA 2020-2023. Analisaremos a alocação de recursos orçamentários na PGESC no PPA vigente.

### 3.5 A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS PARA A PGESC NO PPA 2020-2023

No presente Tópico explorar-se-á a distribuição de receitas para a PGESC no curso do PPA 2020-2023. Inicialmente, cabe justificar os motivos do recorte temporal e organizacional realizado para esta pesquisa.

Primeiro, o recorte de análise ao período relativo à vigência do PPA se deve pelo fato desta ser a segmentação de tempo relativa à macrodimensão da programação orçamentária. O PPA é o instrumento de macroplanejamento estratégico, englobando 4 (quatro) LDOs e LOAs, e serve para mensurar todo o planejamento e efeito de um plano de governo. Em segundo lugar, em função da atualidade, o fechamento do ciclo no decorrer de 2023 tornará viva a análise e permitirá movimentos preditivos para os ciclos orçamentários seguintes.

Sob outro viés, a análise da alocação de receitas à PGESC decorre de duas especificidades. Em primeiro lugar, por este autor integrar o referido Órgão, permite-se-lhe pela proximidade o melhor conhecimento do efeito prático e técnico dos dados, sem se descuidar do necessário afastamento objetivo para apresentação de conclusões isentas. Em segundo lugar, a representatividade, relevância e repercussão prática da atuação do Órgão na organização da Administração fundamentam a escolha efetuada.

Superado tal ponto, o passo seguinte consta em apresentar todo o processo de formação, elaboração e execução do orçamento ao longo dos últimos 4 anos. Discorrer-se-á ainda sobre informações contidas nas peças orçamentárias, nos relatórios gerenciais emitidos tanto pela PGESC quanto pela Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Santa Catarina (SEFSC).

Antes, porém, note-se que o Ordenamento Normativo Brasileiro não contém norma específica que regule percentuais, limites e padrões de alocação de recursos aos órgãos de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados. O Legislador Constitucional não outorgou autonomia orçamentária e financeira, não estabelecendo percentuais, limites, base de cálculo para transferência dos recursos. O tema ficou à ampla regulação das Leis Orçamentárias de cada Ente – LDO e LOA.

A ausência de normatividade do tema provoca enorme distorção na distribuição de recursos às PGEs pelo País. A análise sobre a programação orçamentária de determinados Estados Brasileiros espalhados entre as diversas macrorregiões no ano de 2023 ilustra a ausência de correlação direta entre recursos e a estrutura da Procuradoria. Veja-se o Quadro 1:

Quadro 1 – Programação orçamentária de determinados Estados brasileiros

Estado	Total de Recursos Tesouro	População <sup>393</sup>	Quantidade de Procuradores	Orçamento destacado à PGE
Pará	R\$ 39.633.781.356,00	8.116.132 hab.	128	R\$ 116.919.783,00
Rondônia	R\$ 13.402.836.510,00	1.749.000 hab.	80	R\$ 91.723.066,00 <sup>394</sup>
Mato Grosso	R\$ 30.815.457.609,00	3.224.000 hab.	111	R\$ 148.915.492,00 <sup>395</sup>
Goiás	R\$ 39.947.309.000,00	6.523.000 hab.	195	R\$ 160.422.000,00
Paraná	R\$ 60.541.839.734,00	11.080.000 hab.	269	R\$ 236.362.944,00
Espírito Santo	R\$ 23.597.969.847,00	3.885.000 hab.	110	R\$ 127.837.787,00
Santa Catarina	R\$ 44.119.856.280,00	7.609.601 hab.	118	R\$ 161.691.138,00 <sup>396, 397</sup>

Fonte: Dados extraídos a partir da pesquisa das LOAs 2023, do IBGE e junto aos sistemas de recursos humanos das respectivas Procuradorias.

O Quadro 1 apresenta informações relativas à previsão de arrecadação do Ente e a sua respectiva população *versus* a quantidade de Procuradores do Estado Ativos e o orçamento destinado à Procuradoria.

Veja-se, desde já, que não se está trabalhando com receitas/despesas realizadas, mas apenas com previsões orçamentárias. Os dados, isoladamente analisados, demonstram que há variação significativa na alocação de percentual de recursos à Procuradoria, com o maior valor no Estado de Rondônia e o mais baixo no Pará. Ainda, quando analisada a quantidade de procuradores do Estado em razão da população, chega-se ao resultado de que Santa Catarina é o Estado em que há a menor quantidade de

<sup>393</sup> Dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ver mais em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama>.

<sup>394</sup> Dados extraídos da LOA 2023. Ver mais em <https://www.sepog.ro.gov.br/Conteudos/1214/leior%C3%A7ament%C3%A1ria-anual-2023-n-%C2%B0-5-527-2023-compilada>. Retiraram-se da dotação orçamentária as despesas relativas ao pagamento de Requisição de Pequeno Valor (RPV) e honorários dativos alocados no orçamento.

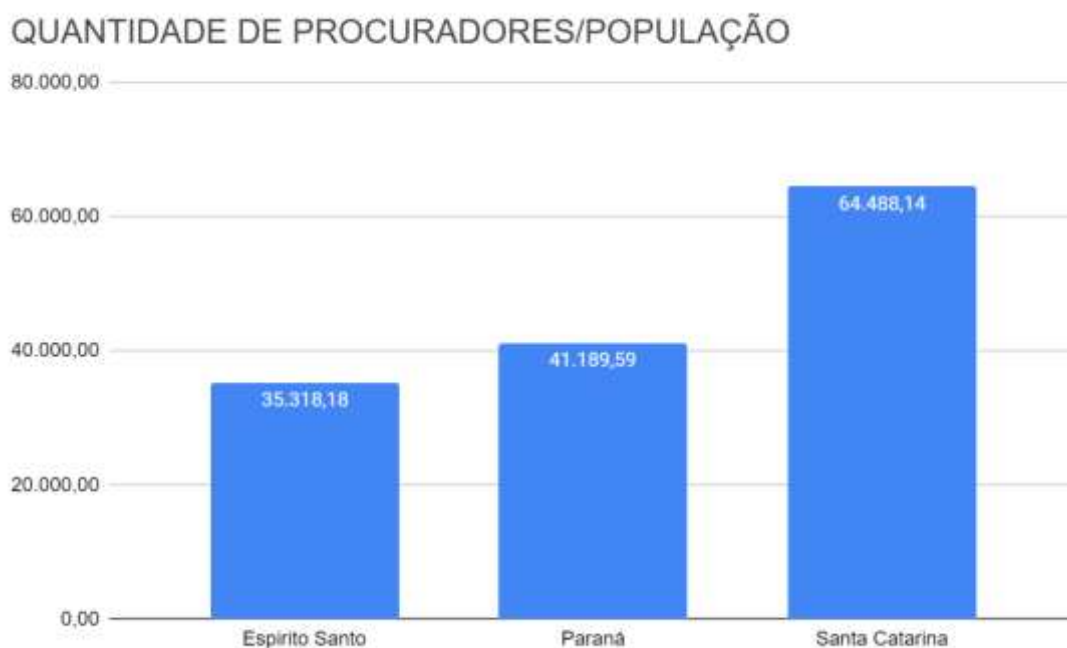
<sup>395</sup> Dados extraídos da LOA 2023. Ver mais em: [https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/22718062/LOA+2023+-+Volume+III\\_Instrumental.pdf/546edf2b-fd43-ba59-2bb2-d73b24618809](https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/22718062/LOA+2023+-+Volume+III_Instrumental.pdf/546edf2b-fd43-ba59-2bb2-d73b24618809). Retiraram-se da dotação orçamentária as despesas relativas ao pagamento de RPV, honorários dativos e despesas com inativos alocados no orçamento.

<sup>396</sup> Dados extraídos da LOA 2023. Ver mais em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/912/Lei\\_18585\\_2022\\_LOA\\_2023\\_COMPLETA.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/912/Lei_18585_2022_LOA_2023_COMPLETA.pdf). Retiraram-se da dotação orçamentária as despesas relativas ao pagamento de RPV alocados no orçamento.

<sup>397</sup> Os estados escolhidos compõem todas as diversas regiões do País a fim de conceder representatividade nacional da amostragem.

Procuradores proporcionalmente à população entre a amostragem apresentada, conforme pode ser observado no Gráfico 3 logo abaixo.

Gráfico 3 – Quantidade de Procuradores por população

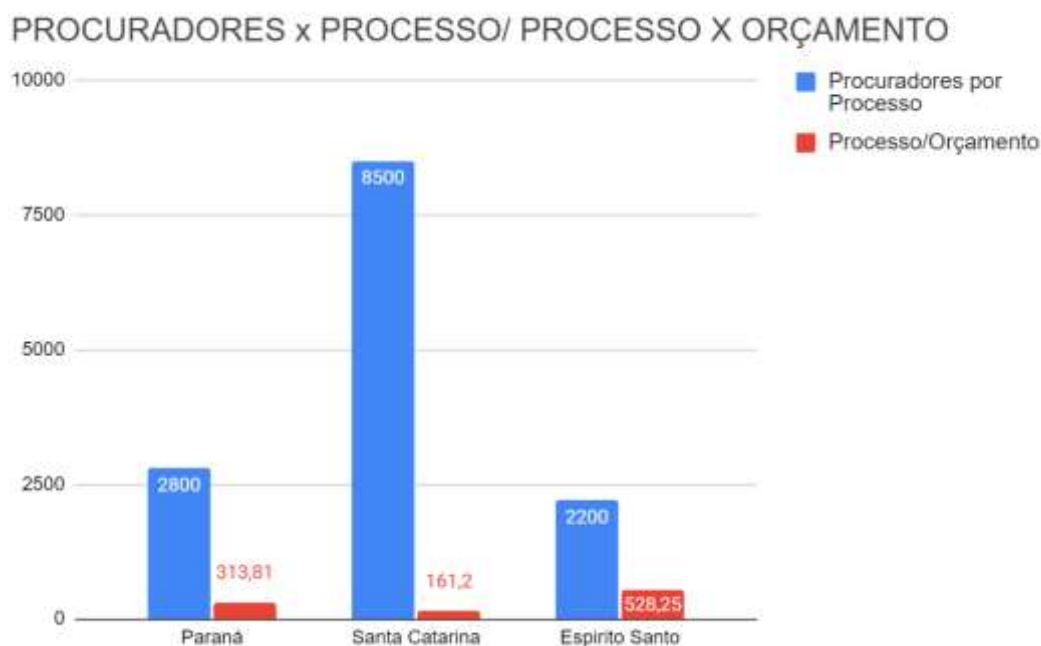


Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de dados coletados.

O Gráfico 3 apresenta a quantidade de Procuradores em correlação à população do Ente Federado. Os dados, no entanto, não são capazes de analisar se a eventual desproporcionalidade entre a quantidade de procuradores/população resulta em sobrecarga de trabalho ou insuficiência de pessoal.

Veja-se agora o Gráfico 4, que demonstra a análise quanto aos mesmos Estados abordados no Quadro 1, agora com a correlação entre procuradores/processos distribuídos e a quantidade de processos distribuído/alocação de recurso à Procuradoria.

Gráfico 4 – Razão entre Procuradores por processo e entre processo e orçamento



Fonte: Dados apurados no Colégio Nacional de Procuradores relativos ao exercício de 2019, inclusos na Comunicação Interna nº 001/2020 – Processo Administrativo PGE nº 470/2019.

O Gráfico 4 permite concluir que a proporção entre a quantidade de processos distribuídos por Procurador Ativo no Estado de Santa Catarina é 3 (três) vezes superior àquele do Estado do Paraná. No entanto, quando analisada a dotação destinada ao órgão e o quantitativo de processos, a mesma métrica não se revela adequada. Neste último, ponto, inclusive, a métrica orçamentária apontaria que o valor alocado na instituição correlacionado à quantidade de processos apresentaria a maior expressão nominal no Estado do Espírito Santo.

Os dados comprovam que a análise apressada das informações pode gerar conclusões precipitadas e equivocadas. Ademais, há que se destacar a existência de nuances diferentes que impactam a equação, como bem ressaltado pela PGESC: (i) o aumento da judicialização proposto pelos cidadãos, (ii) as inovações tecnológicas que suprimem e automatizam trâmites de processos judiciais, (iii) a ampliação da atuação do Poder Judiciário, seja pela eficiência dos seus recursos seja por um viés mais intervencionista nas políticas públicas, dentre outras<sup>398</sup>.

<sup>398</sup> Conclusões constantes pela PGESC, Comunicação Interna nº 001/2020 – Processo Administrativo PGE nº 470/2019.



Some-se isto ao fato de que, conforme demonstrado no Quadro 1, algumas instituições consignam dotação orçamentária à PGE relativa a despesas estranhas ao seu mister, como pagamento de sentenças judiciais e proventos de inativos. Portanto, os dados isoladamente analisados são capazes, inicialmente, apenas de ilustrar que a falta de regulamentação uniforme nacional termina por causar diferentes cenários de alocação de recursos ao serviço jurídico Estadual.

No Tópico seguinte, dando início a esta análise, apresentar-se-á a conjuntura normativo-orçamentária no Estado de Santa Catarina, identificando a estrutura, regras e atores responsáveis no processo orçamentário.

### **3.5.1 Conjuntura normativa do processo orçamentário no Estado de Santa Catarina**

A análise da estrutura normativa de divisão de competências no processo orçamentário do Estado de Santa Catarina passou por mudanças significativas no período 2020-2023, em função de um processo de remodelação das estruturas do Poder Executivo envolvidas no processo. Portanto, é necessário, em certa medida, apresentar o histórico legislativo para contextualizar o atual estágio estrutural.

A Lei Complementar nº 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, outorga à Secretaria do Estado de Fazenda (SEF) a competência para programar, organizar, coordenar, executar, controlar, avaliar e normatizar as atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual.

Regulamentando estas competências orçamentárias fixadas à SEF, utilizaram-se até 2022 a estrutura e regras contidas no Decreto nº 2.910/09, alterado pelos Decretos 1.325/12 e 138/15, que instituiu o Sistema Administrativo de Planejamento e Orçamento. A referida norma estabeleceu formação hierárquica composta por Órgãos, central, setoriais, regionais e seccionais, conforme a Figura 2 a seguir:

Figura 2 – Formação hierárquica da SEF



Fonte: Figura produzida pelo Autor a partir de dados coletados.

Na SEF, Órgão central tecnicamente superior aos demais nas atividades sistêmicas de planejamento e orçamento, reside o papel de coordenação geral, uniformização conceitual, terminológica, metodológica e processual das atividades. Ainda, compete-lhe as atividades de sistematização, padronização, operacionalização e controle do processo de planejamento e orçamento estaduais, além de assistir ao Chefe do Poder Executivo na formulação, coordenação, acompanhamento e controle de políticas e planos de desenvolvimento, auxiliando-o na definição de prioridades e na programação de recursos orçamentários estaduais.

O regimento interno da SEF<sup>399</sup> distribuía a competência entre a Gerência de Programação Financeira (GEFI), Gerência do Tesouro Estadual (GETES) e a Diretoria de Auditoria Geral (DIAG).

Houve remodelação deste sistema, vigendo, atualmente, aquele contido no Decreto nº 2.094/22, com a seguinte configuração:

<sup>399</sup> Decreto Estadual nº 2762/09. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/002762-005-0-2009-004.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

Figura 3 – Regimento atual da SEF



Fonte: Figura produzida pelo Autor a partir de dados coletados.

As atribuições da SEF, portanto, são repartidas entre a Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR)<sup>400</sup>, a Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual (GEPLA)<sup>401</sup>, a Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Orçamento (GEORC)<sup>402</sup> e a Gerência de Execução Orçamentária (GEREIO)<sup>403</sup>. O cenário normativo

<sup>400</sup> À Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR), núcleo técnico do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário, compete coordenar a elaboração, a programação, a execução, o acompanhamento, o controle, a avaliação, o aperfeiçoamento e a normatização das atividades pertinentes ao processo de planejamento orçamentário estadual. Para conhecimento da competência integral da unidade vide o Art. 45. do Decreto nº 2.094/2022 Disponível em: [https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec\\_22\\_2094.htm](https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec_22_2094.htm). Acesso em 20 out. 2023.

<sup>401</sup> A Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual (GEPLA) compete programar, organizar, coordenar, executar e controlar, no âmbito estadual, atividades concernentes à elaboração do projeto de PPA do Governo do Estado e ao acompanhamento de sua execução. Para conhecimento da competência integral da unidade vide o Art. 46. do Decreto nº 2.094/2022 Disponível em: [https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec\\_22\\_2094.htm](https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec_22_2094.htm). Acesso em 20 out. 2023

<sup>402</sup> À Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Orçamento (GEORC) compete programar, organizar, coordenar, executar e controlar, no âmbito estadual, atividades concernentes à elaboração do anteprojeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do anteprojeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado, observando as premissas constitucionais e legais e as prioridades governamentais, bem como acompanhar e analisar a execução orçamentária dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual. Para conhecimento da competência integral da unidade vide o Art. 47. do Decreto nº 2.094/2022 Disponível em: [https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec\\_22\\_2094.htm](https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec_22_2094.htm). Acesso em 20 out. 2023.

<sup>403</sup> À Gerência de Execução Orçamentária (GEREIO) compete programar, organizar, coordenar, executar e controlar, em nível estadual, atividades concernentes à execução orçamentária dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, elaborando, quando necessário, os respectivos atos de alteração

subdividiu a organização central do sistema orçamentário em 4 (estruturas) distintas, cada uma delas destacada a um aspecto diferente. A DIOR, além de coordenar todo o Sistema Orçamentário Estadual, tem logo abaixo as outras 3 (três) gerências. A GEPLA é responsável pela confecção do PPA, competindo-lhe, ainda, o papel de acompanhamento físico e financeiro ao longo do seu período de vigência<sup>404</sup>.

Compete à GEORC a função de programar, organizar, coordenar, executar e controlar, no âmbito estadual, atividades concernentes à elaboração do anteprojeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do anteprojeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por fim, a GEREIO tem a finalidade de programar, organizar, coordenar, executar e controlar, em nível estadual, atividades concernentes à execução orçamentária dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, elaborando, quando necessário, os respectivos atos de alteração orçamentária.

Além da estrutura central, os órgãos setoriais, regionais e seccionais detêm o papel de programar, organizar, orientar, coordenar, executar e controlar atividades relacionadas com o planejamento e orçamento estaduais, no âmbito do órgão ou da entidade a que estejam administrativamente subordinados ou vinculados, zelando pelo cumprimento de prazos fixados pelo órgão central do Sistema.

Delineada a estrutura normativa do processo de confecção das peças orçamentárias; bem como, o seu acompanhamento e avaliação, no Tópico seguinte analisar-se-ão as minúcias envolvidas na elaboração do PPA 2020-2023.

### **3.5.2 Plano Plurianual 2020-2023 – o passo a passo de sua construção no Estado de Santa Catarina**

A construção do PPA 2020-2023 seguiu uma série de fases coordenadas através da GEPLA e identificadas no Manual Técnico nº 001/2019<sup>405</sup>. O documento condensa todo o passo a passo da construção daquele no Estado de Santa Catarina, conforme Quadro 2 abaixo:

---

orçamentária. Para conhecimento da competência integral da unidade vide o Art. 48. do Decreto nº 2.094/2022 Disponível em: [https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec\\_22\\_2094.htm](https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec_22_2094.htm). Acesso em 20 out. 2023

<sup>404</sup> Para obter mais informações a respeito do processo de acompanhamento físico e financeiro do PPA, recomenda-se a leitura do Decreto nº 1.324/12 que estabelece regras peculiares relativas ao acompanhamento, avaliação e sanções ao descumprimento das regras. Ainda, consulta ao site <https://www.ppa.sc.gov.br/>. Acesso em 30.10.2023.

<sup>405</sup> Vide [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/orientacoes/262/Manual\\_PPA\\_2020\\_2023.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/orientacoes/262/Manual_PPA_2020_2023.pdf). Acesso em: 23 out. 2023.

Quadro 2 – Imagem das etapas do ciclo orçamentário para elaboração do PPA constante no Manual Técnico nº 001/2019

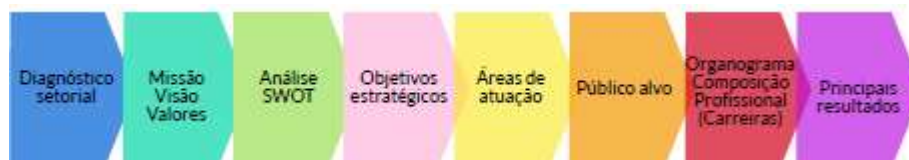
ETAPAS	RESP.	ENTREGAS	CRONOGRAMA				
1ª	U.O.	Portaria com a equipe de trabalho do PPA	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
2ª	U.O.	Elaboração do Perfil Institucional	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
3ª	U.O.	Revisão/Elaboração dos Programas e Indicadores do PPA	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
4ª	U.O.	Revisão/Elaboração das Subações e Objetos de Execução	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
5ª	U.O.	Inserir as informações no SIGEF	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
6ª	DIOR	Formatação do Projeto de Lei do PPA	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO

Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019.

O primeiro passo é a indicação por Unidade Orçamentária (UO) das equipes de trabalho responsáveis pela elaboração do PPA, em cumprimento ao que determina o Artigo 4, §1º, do Decreto nº 138/2015<sup>406</sup>. É essa equipe que atuará nas fases e etapas seguintes e estará vocacionada a demandar das UOs estrutura de responsáveis, evitando-se a centralização dos trabalhos apenas em único agente público.

O passo seguinte é elaboração do Perfil Institucional da UO, isto é, o resultado da consolidação do planejamento estratégico da instituição, apresentando, no mínimo, as seguintes informações, conforme a Figura 4, a seguir:

Figura 4 – Imagem dos elementos que compõem o Perfil Institucional da UO



Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019

O primeiro elemento do Perfil Institucional é o diagnóstico setorial, que compreende um levantamento de dados que caracterizam o setor em que a UO está inserida, identificando, ainda, por meio de suas competências e atribuições, a missão, visão e valores da Instituição.

<sup>406</sup> Art. 4º Aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais do Sistema Administrativo de Planejamento e Orçamento compete: [...] § 1º Os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais poderão contar com equipes de apoio ao PPA, constituídas por servidores em exercício nas áreas finalísticas de cada órgão ou entidade e pelos responsáveis pelas funções de planejamento e de orçamento, designados pelo respectivo titular ou dirigente máximo, observadas as normas estabelecidas pelo órgão central de que trata o inciso I do art. 2º deste Decreto, com competência para coordenar a elaboração e revisão dos programas nos respectivos órgãos.

Em seguida, o documento apresentará a análise SWOT, técnica criada por Andrews e Cristensen<sup>407</sup>, p. 22 que estuda a competitividade de determinada organização segundo quatro variáveis: *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* e *Threats*<sup>408</sup>. A sua função é cruzar as oportunidades e as ameaças externas à organização com seus pontos fortes e fracos. As quatro zonas servem como indicadores da situação da organização<sup>409</sup>, p. 92.

O documento, por fim, vai se debruçar em apresentar os objetivos e indicadores estratégicos, as áreas de atuação e o público-alvo, além do organograma e os principais resultados atingidos pela Instituição

O Perfil Institucional, portanto, é destinado a responder a 5 (cinco) perguntas:

Figura 5 – Imagem correlacionando os pontos do Perfil Institucional e os questionamentos a que se referem



Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019

O passo seguinte é a revisão/elaboração dos programas e indicadores do PPA. Os programas consistem no instrumento de organização da ação governamental para enfrentar específico problema, atender a determinada demanda da sociedade ou aproveitar dada oportunidade, capaz de articular conjunto coerente de subações

<sup>407</sup> Nesse sentido ver RODRIGUES, Jorge Nascimento et al. **50 gurus para o século XXI**. Lisboa: Centro Atlântico.PT, 2005.

<sup>408</sup> Em tradução livre: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

<sup>409</sup> Nesse sentido ver CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. 13a. tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

necessárias e suficientes para atingir o seu objetivo, de modo a superar as causas do problema ou satisfazer a oportunidade<sup>410</sup>.

Os programas podem ser classificados como: (i) temáticos: aqueles que ofertam bens ou serviços diretamente à sociedade, com resultados passíveis de mensuração e de aferição por indicadores<sup>411</sup>; ou (ii) de gestão, manutenção e serviços: são aqueles voltados a serviços típicos de Estado, ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, bem como à coordenação, à avaliação e ao controle dos programas temáticos, resultando deles bens e serviços necessários ao funcionamento do Estado, podendo ser compostos, inclusive, por despesas de natureza tipicamente administrativas<sup>412</sup>.

Nessa medida, a partir da análise SWOT, identificam-se os problemas e demandas a serem atendidos, bem como os objetivos da unidade, para elaboração e/ou revisão dos programas. A Figura 6 apresenta a visão sinóptica do processo em que há o encadeamento lógico a partir do problema, passando pelos objetivos a serem alcançados e os programas a serem executados.

Figura 6 – Visão sinóptica do processo de elaboração dos programas inclusa no Manual Técnico nº 001/2019

PROBLEMAS OU DEMANDAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMA	PRIORIZAÇÃO	PROGRAMA NOVO
Verificar na análise SWOT do Perfil Institucional quais pontos podem ser abordados como problemas ou demandas da sociedade.	Identificar se o problema/demanda a ser atendida tem relação com os objetivos estratégicos do órgão. Isso é importante para alinhar o direcionamento do órgão.	Verificar se já existe um programa que atenda o problema/demanda.	Este problema deve ser priorizado?	Caso não exista, informar a necessidade de criar um novo programa.

Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019.

Os programas, ainda, devem necessariamente estar diretamente atrelados às vinculações estratégicas do estado. Estes planos estratégicos dividem-se em objetivos globais e estaduais de médio e longo prazo, conforme apresentados na Figura 7.

<sup>410</sup> Redação do inciso I do Artigo 4, da Lei nº 17.874/19 – PPA 2020-2023. Disponível em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/759/PPA\\_2020\\_2023\\_DOE.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/759/PPA_2020_2023_DOE.pdf). Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>411</sup> Redação do inciso I, alínea a do Artigo 4, da Lei nº 17.874/19 – PPA 2020-2023. Disponível em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/759/PPA\\_2020\\_2023\\_DOE.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/759/PPA_2020_2023_DOE.pdf). Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>412</sup> Redação do inciso I, alínea b do Artigo 4, da Lei nº 17.874/19 – PPA 2020-2023. Disponível em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/759/PPA\\_2020\\_2023\\_DOE.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/759/PPA_2020_2023_DOE.pdf). Acesso em: 31 out. 2023.

Figura 7 – Diagrama apresentando as vinculações estratégicas do PPA no Estado de Santa Catarina

## VINCULAÇÕES ESTRATÉGICAS

Principais orientações Estratégicas para serem observadas na elaboração do Plano Plurianual PPA 2020-2023.



Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019.

Analisando cada uma dessas vinculações estratégicas, parte-se dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS constituem-se em 17 (dezesete) objetivos dos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) com foco no desenvolvimento sustentável para orientação estratégica das políticas públicas<sup>413</sup>:

Figura 8 – Os 17 (dezesete) ODS



Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019.

Outro macro-objetivo é o alinhamento com o Plano de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina 2018-2030 (Plano SC 2030)<sup>414</sup>. O plano, na linha de tradição histórica de construção de planos de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina<sup>415</sup>,

<sup>413</sup> Para mais informações consultar o site: [https://www.undp.org/sustainable-development-goals?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAjws9ipBhB1EiwAccEi1Ejr3kbVw9hrE3jqcl7OuzsNO9fy49yb5x\\_ZWaSEqmufdouHiSz\\_NxoCKrcQAvD\\_BwE](https://www.undp.org/sustainable-development-goals?gad_source=1&gclid=CjwKCAjws9ipBhB1EiwAccEi1Ejr3kbVw9hrE3jqcl7OuzsNO9fy49yb5x_ZWaSEqmufdouHiSz_NxoCKrcQAvD_BwE). Acesso em 23 out. 2023.

<sup>414</sup> Vide <https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/plano-sc-2030/1622-plano-sc-2030-versao-final/file>. Acesso em 23 out. 2023.

<sup>415</sup> Vide Plano de Metas do Governo I 1961-1965 (PLAMEG I); Plano de Metas do Governo II 1966-1970 (PLAMEG II); Projeto Catarinense de Desenvolvimento 1971-1974 (PCD) e Plano de Governo 1975-1979 (PG); e, mais recentemente, o Plano Catarinense de Desenvolvimento 2011-2015 (PCD).



visa consolidar na Administração Pública Estadual o planejamento estratégico de desenvolvimento de longo prazo, servindo como instrumento referencial e orientador da ação governamental. O plano encaixa metas em 4 (quatro) dimensões distintas: (i) desenvolvimento econômico, (ii) desenvolvimento social, (iii) infraestrutura e meio ambiente e (iv) gestão pública conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Dimensão e áreas do Plano SC 2030

<b>DIMENSÕES</b>	<b>ÁREAS</b>
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	<b>1. Indústria, Serviços, Ciência e Tecnologia</b>
	<b>2. Agricultura e Pesca</b>
	<b>3. Cultura, Esporte e Turismo</b>
<b>Desenvolvimento Social</b>	<b>4. Educação</b>
	<b>5. Saúde</b>
	<b>6. Segurança Pública</b>
	<b>7. Assistência Social, Trabalho e Habitação</b>
<b>Infraestrutura e Meio Ambiente</b>	<b>8. Infraestrutura</b>
	<b>9. Meio Ambiente</b>
	<b>10. Mobilidade Urbana</b>
<b>Gestão Pública</b>	<b>11. Gestão Pública</b>

Fonte: Imagem retirada do Plano SC 2030.

Por fim, o último o alinhamento estratégico para criação/revisão dos programas é o plano de governo, que se constitui de propostas e projetos apresentados pelo Governador eleito. O Plano de Governo do Estado de Santa Catarina para o período 2020-2023 está estruturado em 4 Dimensões: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Mobilidade e Gestão Pública. Nesse sentido, foram definidos 6 Objetivos Estratégicos a serem alcançados, 29 Setores Atividade, bem como elencados 250 Indicadores para verificar o desempenho das ações governamentais. A Figura 9 apresenta as Dimensões do programa e o seu encadeamento lógico.

Figura 9 – Diagrama extraído do contexto socioeconômico do PPA 2020-2023<sup>416</sup>



Fonte: Extraído do relatório de contexto socioeconômico do PPA 2020-2023.

Ainda, ao lado dos programas existem os Indicadores, cujo objetivo é mensurar e acompanhar os resultados dos programas. Com os indicadores é possível verificar se os objetivos do órgão estão sendo alcançados, podendo ser de 4 (quatro) subespécies<sup>417</sup>: (i) indicadores de produtividade<sup>418</sup>, (ii) indicadores de qualidade<sup>419</sup>, (iii) indicadores de capacidade<sup>420</sup> e (iv) indicadores de desempenho estratégico<sup>421</sup>.

A verificação da correção e coerência entre o indicador e o objetivo é efetuada por meio do mecanismo denominado por *SMART*<sup>422</sup>. O acrônimo é um *checklist* utilizado para

<sup>416</sup> Vide <https://www.sef.sc.gov.br/transparencia/relatorio/46>. Acesso em 25 out. 2023.

<sup>417</sup> Conceito dos indicadores constantes do Manual Técnico nº 001/2019.

<sup>418</sup> Indicadores de produtividade se referem ao uso de recursos do órgão com relação à quantidade de entregas que o processo faz em determinado período.

<sup>419</sup> Indicadores de qualidade são utilizados para detectar rapidamente não conformidades (entregas fora do padrão) ou desvios no processo.

<sup>420</sup> Indicadores de capacidade são um processo/ação/programa com limite em função do tempo. Desta forma, este indicador mede a capacidade de realizar uma quantidade máxima de entregas em relação ao período de tempo.

<sup>421</sup> Indicadores de desempenho estratégico se referem aos objetivos mais amplos, relacionados ao planejamento estratégico do negócio. Demonstram o quanto o órgão está se aproximando de sua visão de futuro. Geralmente representam uma mudança de estado ou uma efetividade da ação realizada.

<sup>422</sup> Abreviação para *Specific* (específico), *Measurable* (mensurável), *Attainable* (atingível), *Relevant* (relevante) e *Time* (temporalidade).

que, antes de definir o indicador para o programa, avaliar se é possível de ser acompanhado e se faz sentido para representar o resultado do programa.

Este procedimento, demonstrado na Figura 10, é destinado a promover uma avaliação 360 graus da confiabilidade do indicador selecionado.

Figura 10 – Diagrama de orientação do processo de elaboração dos indicadores incluso no Manual Técnico nº 001/2019



Fonte: Imagem constante do Manual Técnico nº 001/2019.

O último passo está atrelado à revisão das subações e objetos de execução<sup>423</sup>. As subações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Cada subação é vinculada a um programa e são apresentadas em metas físicas e financeiras para análise, mensuração e controle. A meta física é uma medida do alcance do objetivo da subação. É a quantidade de produto a ser ofertada, de forma regionalizada, pela subação, num determinado período. A meta financeira, instituída para cada ano do PPA, incluem os recursos que financiarão a execução da subação.

Por fim, os objetos de execução constituem-se em informações relativas à realização de obras, aquisição de bens e prestação de serviços, mensuráveis no processo de acompanhamento do PPA.

Tais informações, quando produzidas e reunidas pelos órgãos setoriais, regionais e seccionais, serão incluídas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal do Estado de Santa

<sup>423</sup> Os conceitos de subação e objetos de execução estão contidos no Manual Técnico nº 001/2019.

Catarina (SIGEF) para formatação do projeto de lei do PPA e encaminhamento pelo Chefe do Poder Executivo ao Parlamento.

No Tópico seguinte, abordar-se-ão dados e informações constantes no PPA 2020-2023, especialmente, quanto à PGESC.

### 3.5.3 PPA 2020-2023 – Dados, Informações e a PGESC

O PPA 2020-2023 do Estado de Santa Catarina está previsto na Lei Ordinária nº 17.874/2019<sup>424</sup> e suas respectivas alterações<sup>425</sup>. A norma, atendendo à obrigação prevista no Artigo 120 da Constituição Estadual (CE), contém 13 (treze) artigos, distribuídos em 3 (três) Capítulos, além de 3 (três) anexos, estes últimos destinados a elencar os programas, as prioridades da administração para o exercício financeiro de 2020 e as emendas parlamentares.

O macroplanejamento do Estado de Santa Catarina para o período 2020-2023 é estruturado em 04 (quatro) dimensões: (i) desenvolvimento social<sup>426</sup>, (ii) desenvolvimento econômico<sup>427</sup>, (iii) infraestrutura e mobilidade<sup>428</sup> e (iv) gestão pública<sup>429</sup> – onde se distribuem 20 (vinte) setores de atividades. A norma contém 85 programas temáticos e 18 programas relativos à gestão, manutenção e aos serviços do Estado, indicando previsão orçamentária total conforme quadro-resumo constante do Quadro 4:

---

<sup>424</sup> Vide [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/759/PPA\\_2020\\_2023\\_DOE.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/759/PPA_2020_2023_DOE.pdf). Acesso em 23 out. 2023.

<sup>425</sup> As leis 18.054/2020, 18.328/2022 e 18.584/2022 promoveram alterações na programação físico financeira do Plano Plurianual. Para mais informações, consultar [https://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/51/Plano\\_Plurianual\\_-\\_PPA](https://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/51/Plano_Plurianual_-_PPA). Acesso em 23 out. 2023.

<sup>426</sup> Subdividido nas atividades de (i) educação de qualidade, (ii) saúde e bem-estar, (iii) segurança pública, (iv) administração prisional e sistema socioeducativo, (v) defesa civil, (vi) direitos humanos, (vii) cultura e (viii) esporte.

<sup>427</sup> Subdividido nas atividades de (i) crescimento econômico, (ii) ciência, tecnologia e inovação, (iii) turismo, (iv) agricultura, pesca e maricultura e (v) meio ambiente.

<sup>428</sup> Subdividido nas atividades de (i) infraestrutura de transportes, mobilidades e obra cívica e (ii) energia.

<sup>429</sup> Subdividido nas atividades de (i) comunicação, interação com Municípios e Assuntos Internacionais, (ii) esforço legal, (iii) integridade e controle, (iv) gestão administrativa e folha salarial, (v) gestão fiscal, (vi) gestão previdenciária e (vii) ministério público estadual.

Quadro 4 – Quadro-resumo extraído do Anexo I do PPA 2020-2023 – orçamento previsto para o período 2020-2023 – Lei nº 17.874/2019

PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023

PODER	ANO DE APLICAÇÃO 2020				TOTAL 2020-2023
	TESOURO	OUTRAS FONTES	INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	TOTAL	
<b>1. PODER EXECUTIVO</b>	<b>22.320.191.747</b>	<b>5.690.815.819</b>	<b>1.355.957.854</b>	<b>29.366.965.420</b>	<b>127.896.263.507</b>
1.1. ORÇAMENTO FISCAL	14.336.632.888	2.136.237.961	0	16.474.870.849	71.293.909.554
1.2. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	7.983.558.859	3.552.577.858	0	11.536.136.717	51.086.488.091
1.3. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS	0	0	1.355.957.854	1.355.957.854	5.515.865.862
<b>2. PODER LEGISLATIVO</b>	<b>1.022.824.742</b>	<b>21.650.000</b>	<b>0</b>	<b>1.044.474.742</b>	<b>4.506.261.210</b>
2.1. ORÇAMENTO FISCAL	1.022.923.548	21.650.000	0	1.024.573.548	4.425.473.286
2.2. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	19.901.194	0	0	19.901.194	85.787.924
<b>3. PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>1.743.486.274</b>	<b>539.582.399</b>	<b>0</b>	<b>2.283.068.673</b>	<b>9.846.637.056</b>
3.1. ORÇAMENTO FISCAL	1.717.182.466	539.582.399	0	2.256.764.865	9.734.301.910
3.2. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	26.303.808	0	0	26.303.808	112.335.146
<b>4. MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>737.415.025</b>	<b>58.858.215</b>	<b>0</b>	<b>796.273.240</b>	<b>3.491.500.832</b>
4.1. ORÇAMENTO FISCAL	737.415.025	58.858.215	0	796.273.240	3.491.500.832
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>25.823.917.788</b>	<b>6.310.906.433</b>	<b>1.355.957.854</b>	<b>33.490.782.075</b>	<b>145.740.662.605</b>

Fonte: Quadro extraído do Anexo I do PPA 2020-2023, contido na Lei Estadual nº 17.874/2019.

A previsão inicial do orçamento para o quadriênio 2020-2023 apresentava uma taxa de crescimento em relação ao final do período anterior na ordem de 0,6% (seis décimos por cento). O que se revelou uma previsão inadequada, visto que o último reajuste, efetuado pela Lei nº 18.584/22<sup>430</sup>, elevou-a em mais de 28% (vinte e oito por cento), tendo previsão atualizada total superior a R\$ 185 bilhões até o final de 2023. O quadro 4 apresenta a dotação orçamentária final para o PPA 2020-2023.

Quadro 5 – Orçamento do quadriênio 2020-2023



PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023

PODER	ANO DE APLICAÇÃO 2023				TOTAL 2020-2023
	TESOURO	OUTRAS FONTES	INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	TOTAL	
<b>1. PODER EXECUTIVO</b>	<b>44.752.213.376</b>	<b>11.222.645.743</b>	<b>2.783.841.496</b>	<b>58.758.500.615</b>	<b>165.339.143.827</b>
1.1. ORÇAMENTO FISCAL	28.852.512.278	5.346.676.042	0	34.199.188.320	82.665.526.403
1.2. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	15.899.701.098	5.875.769.701	0	21.775.470.799	64.643.548.945
1.3. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS	0	0	2.783.841.496	2.783.841.496	8.030.066.479
<b>2. PODER LEGISLATIVO</b>	<b>1.789.330.214</b>	<b>40.148.950</b>	<b>0</b>	<b>1.749.479.164</b>	<b>5.272.050.410</b>
2.1. ORÇAMENTO FISCAL	1.666.230.572	40.148.950	0	1.706.387.522	5.142.262.488
2.2. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	43.091.642	0	0	43.091.642	129.787.924
<b>3. PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>2.696.749.935</b>	<b>892.383.848</b>	<b>0</b>	<b>3.589.053.783</b>	<b>11.335.418.827</b>
3.1. ORÇAMENTO FISCAL	2.696.749.935	892.383.848	0	3.589.053.783	11.335.418.827
<b>4. MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>1.528.231.888</b>	<b>180.427.706</b>	<b>0</b>	<b>1.708.659.594</b>	<b>4.468.202.723</b>
4.1. ORÇAMENTO FISCAL	1.528.231.888	180.427.706	0	1.708.659.594	4.468.202.723
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>59.686.525.413</b>	<b>12.335.326.247</b>	<b>2.783.841.496</b>	<b>65.805.693.156</b>	<b>186.414.815.787</b>

Fonte: Quadro incluso no Anexo I da Lei Estadual nº 18.584/2022.

Desse montante, coube à PGE a gestão de duas rubricas orçamentárias diferentes. A primeira delas consignada diretamente à instituição, constituindo recursos provenientes da fonte 0100<sup>431</sup>. Ou seja, receita pública derivada, referente à arrecadação de tributos em geral.

A segunda é relativa à arrecadação FUNJURE, instituído pela Lei Complementar nº 56/92<sup>432</sup>, vinculado à PGESC e por ela administrada. O FUNJURE tem por receita aquelas destacadas ao longo do Artigo 2º da sua respectiva lei de regência, dentre elas a verba referente aos honorários advocatícios concedidos em favor do Estado e a percentual da dívida ativa tributária arrecadada<sup>433</sup>. A referida receita é vinculada às atividades de custeio e manutenção, inclusive, com servidores ativos e inativos e respectivos encargos sociais, bem como à capacitação daqueles.

<sup>431</sup> A respeito das fontes ou destinações de recursos, vide a Portaria nº 003/2023, disponível em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/916/Portaria\\_003\\_2023\\_DE\\_PARA\\_FONTES\\_DE\\_RECURSO\\_2023.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/916/Portaria_003_2023_DE_PARA_FONTES_DE_RECURSO_2023.pdf). Acesso em: 26 out. 2023.

<sup>432</sup> Vide [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1992/56\\_1992\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1992/56_1992_lei_complementar.html). Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>433</sup> Detalhe importante é destacar que, consoante dados apresentados pela GEFIC, o Estado não vem depositando os valores relativos ao percentual da dívida ativa no FUNJURE. Sendo, portanto, a totalidade da receita derivada apenas dos honorários de sucumbência.

Aqui, cabe tecer específica consideração, no sentido de que a natureza jurídica relativa aos honorários advocatícios foi objeto de debate nas ADIs 6.165, 6.178, 6.181 e 6.197<sup>434</sup>, nas quais o MPF postulou que o STF reconhecesse a natureza pública da verba; bem como, a vedação ao repasse aos Procuradores do Estados. O STF declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos, estabelecendo, ainda, a submissão ao teto remuneratório, não avançando, no entanto, para fixar a natureza pública ou privada da referida verba.

O Quadro 6 demonstra a previsão orçamentária global inicial de ambas as rubricas orçamentárias para o período de 2020-2023:

---

<sup>434</sup> CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA E CONTRAPRESTAÇÃO AO SERVIÇO PRESTADO. EFICIÊNCIA NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. VALIDADE DA PERCEPÇÃO POR ADVOGADOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA AO TETO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO NO ART. 37, XI, NOS VALORES RECEBIDOS MENSALMENTE EM CONJUNTO COM OUTRAS VERBAS REMUNERATÓRIAS. PRECEDENTES. PARCIAL PROCEDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME. 1. Os honorários de sucumbência constituem vantagem de natureza remuneratória por serviços prestados com eficiência no desempenho da função pública. O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer que a remuneração dos procuradores estaduais se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública, uma vez que a Constituição Federal não institui incompatibilidade relevante que justifique vedação ao recebimento de honorários por advogados públicos, à exceção da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, CRFB) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, “a”, da CRFB). 2. A percepção cumulativa de honorários sucumbenciais com outras parcelas remuneratórias impõe a observância do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. Precedentes: ADI 6.053 (de relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator para acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 30.7.2020), ADI 6.165, ADI 6.178, ADI 6.181, ADI 6.197 (todas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 07.8.2020) e ADI 6.166 (de relatoria do Ministro Edson Fachin, Pleno, DJ 24.9.2020). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239619>>. Acesso em: 27 out. 2023.

Quadro 6 – Previsão orçamentária do quadriênio 2020-2023

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ANO DE APLICAÇÃO 2020			TOTAL 2020-2023
	TESOURO	OUTRAS FONTES	INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	
<b>I. PODER EXECUTIVO</b>	<b>22.920.181.747</b>	<b>6.880.816.818</b>	<b>1.366.867.864</b>	<b>29.988.986.429</b>
<b>1.1. ORÇAMENTO FISCAL</b>	<b>14.336.632.888</b>	<b>2.138.237.961</b>	<b>0</b>	<b>16.474.870.849</b>
15001 Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina	90.550.000	0	0	864.147.232
16084 Fundo de Melhoria da Polícia Civil	692.401.000	5.110.000	0	2.997.454.000
16085 Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar	428.850.000	21.420.000	0	2.017.776.000
16091 Fundo para Melhoria da Segurança Pública	231.574.604	20.801.745	0	1.090.225.179
16097 Fundo de Melhoria da Polícia Militar	1.563.470.000	33.300.000	0	7.600.920.000
26022 Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina S.A.	7.000.000	9.172.600	0	28.262.600
27001 Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável	38.351.800	500.000	0	167.382.200
27021 Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - IMA	33.600.000	37.121.240	0	279.371.240
27023 Junta Comercial do Estado de Santa Catarina	0	17.710.520	0	80.367.477
27024 Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina	43.963.098	8.620.000	0	247.498.969
27025 Instituto de Metrologia de Santa Catarina	1.669.531	25.556.243	0	119.884.210
27029 Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina	0	17.423.000	0	75.708.000
27091 Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente	0	1.300.000	0	5.200.000
27092 Fundo Estadual de Recursos Hídricos	15.200.000	234.000	0	69.736.000
27095 Fundo Catarinense de Mudanças Climáticas	0	3.670.000	0	17.680.000
41001 Secretaria de Estado da Casa Civil	130.896.400	0	0	564.875.877
41002 Procuradoria-Geral do Estado	198.260.000	0	0	938.340.000
41006 Defesa Civil	0	10.000.000	0	100.000.000
41007 Controladoria-Geral do Estado	32.733.713	0	0	144.274.490
41008 Superintendência de Des. da Região Metropolitana da Grande Florianópolis	329.000	4.550.000	0	95.673.671
41009 Fundação Catarinense de Cultura	28.221.416	14.633.981	0	190.834.292
41010 Fundação Catarinense de Esporte	26.520.200	9.151.100	0	167.804.200
41011 Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina	45.362.782	1.200.000	0	189.497.335
41012 Departamento Estadual de Trânsito	84.676.463	54.645.871	0	571.290.246
41091 Fundo Especial de Estudos Jurídicos e de Respeitamento	0	24.620.000	0	102.980.000
41092 Fundo Estadual de Defesa Civil	37.210.000	690.000	0	172.140.000
41094 Fundo de Desenvolvimento Social	0	137.300.000	0	445.883.993
43001 Procuradoria-Geral Junto ao Tribunal de Contas	25.303.607	0	0	114.105.574
44001 Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e Desenvolvimento Rural	10.070.000	4.150.000	0	63.360.000
44022 Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina	185.172.845	56.637.140	0	1.039.823.244
44023 Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A	357.310.697	29.550.479	0	1.621.904.257
44091 Fundo de Temas do Estado de Santa Catarina	0	1.000.000	0	7.300.000
44093 Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural	131.000	82.994.000	0	371.067.000
44094 Fundo Estadual de Sanidade Animal	100.000	52.694.000	0	221.234.000
45001 Secretaria de Estado da Educação	3.870.394.974	0	0	16.785.544.974

Fonte: Anexo I do PPA 2020-2023 – quadro-resumo do orçamento previsto para o período 2020-2023 – Lei nº 17.874/2019.

A dotação global das duas rubricas estaria na ordem de R\$ 1.041.320.000,00 (um bilhão, quarenta e um milhões e trezentos e vinte mil reais), representando pouco mais de 6,2% (seis inteiros e dois décimos por cento) do orçamento total. Note-se que o montante representa redução proporcional na participação do Ente no orçamento global do Estado em relação ao ciclo orçamentário anterior, visto que no PPA 2016-2019 as duas rubricas representavam pouco mais de 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento)<sup>435</sup>.

Ambas as rubricas orçamentárias sob gestão da PGESC estão contidas no mesmo programa, 0875 – Advocacia do Estado de Santa Catarina, conforme Quadro 7<sup>436</sup>:

<sup>435</sup> Conforme dados constantes no Anexo da Lei 17.697/2019, que alterou a programação financeira do PPA 2016-2019. Disponível em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/legislacoes/694/Lei\\_n%C2%B0\\_17.697\\_de\\_16\\_de\\_janeiro\\_de\\_2019.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/694/Lei_n%C2%B0_17.697_de_16_de_janeiro_de_2019.pdf). Acesso em 25 out. 2023.

<sup>436</sup> A instituição de um programa específico para a PGESC é uma novidade no PPA 2020-2023, visto que no anterior as subações estavam englobadas nos programas gerais de gestão de pessoas e gestão administrativa do Poder Executivo, conforme Anexo I da Lei nº 16.859, de 18 de dezembro de 2015 – PPA 2016-2019.



Quadro 7 – Rubricas orçamentárias sob gestão da PGESC

ORÇAMENTO FISCAL - PROGRAMAS TEMÁTICOS						
PROGRAMA	0875 Advocacia do Estado de Santa Catarina		UNIDADE RESPONSÁVEL Procuradoria Geral do Estado			
OBJETIVO	Exercer com excelência a gestão eficiente da PGE para a defesa dos direitos e interesses do Estado de Santa Catarina, visando otimizar a gestão e cobrança da dívida ativa e a inteligência fiscal, fomentar ações para prevenção e redução da litigiosidade e aperfeiçoar processos finalísticos e de suporte.					
JUSTIFICATIVA	Garantir o exercício pleno das funções constitucionais de representação e consultoria jurídica do Estado de Santa Catarina, conferindo condições adequadas ao cumprimento das atribuições institucionais da Procuradoria Geral do Estado.					
PÚBLICO-ALVO	Administração Pública Direta e Indireta					
INDICADOR	UNIDADE	FONTE	POLARIDADE	VALOR REFERÊNCIA	DATA APURAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
0305 Volume da dívida ativa	%	PGE	Maior Melhor	1,63	01/01/2019	2,50
0306 Litigiosidade da saúde	%	PGE	Maior Melhor	48,57	01/01/2019	50,00
0307 Litigiosidade administrativa	unidade	PGE	Menor Melhor	9.597,00	01/01/2019	7.369,69
<b>CUSTO DO PROGRAMA</b>						
FONTE DE RECURSOS					META FINANCEIRA	
					2020 - 2023	
Recursos do Tesouro					938.300.000	
Recursos de Outras Fontes					102.900.000	
<b>TOTAL</b>					<b>1.041.200.000</b>	
SUBAÇÃO	PRODUTO	UNIDADE	META FISICA	META FINANCEIRA 2020 - 2023		
				TESOURO	OUTRAS FONTES	
008008 Administração e manutenção dos serviços administrativos gerais - PGE	Unidade gestora mantida	unidade	1,0	25.000.000	0	
008100 Administração e manutenção dos serviços administrativos gerais - FUNJURE - PGE	Unidade gestora mantida	unidade	1,0	0	48.000.000	
007901 Encargos com estagiários - PGE	Estagiário contratado	unidade	250,0	8.400.000	0	
008083 Encargos com estagiários - FUNJURE - PGE	Estagiário contratado	unidade	250,0	0	13.200.000	
008088 Encargos profissionais dos agentes públicos - FUNJURE - PGE	Servidor capacitado	unidade	250,0	0	12.200.000	
011224 Capacitação profissional dos agentes públicos - PGE	Servidor capacitado	unidade	200,0	1.900.000	0	
008029 Pagamentos de despesas judiciais - PGE	Encargo pago	unidade	2.500,0	10.800.000	0	
008036 Pagamento de sentenças de pequeno valor - PGE	Encargo pago	unidade	8.200,0	282.000.000	0	
010271 Pagamento de acordos judiciais - PGE	Encargo pago	unidade	10,0	3.200.000	0	
014845 Pagamento de sentenças de pequeno valor - PGE - Educação	Encargo pago	unidade	2.200,0	80.000.000	0	
014848 Pagamento de sentenças de pequeno valor - PGE - Saúde	Encargo pago	unidade	800,0	32.000.000	0	
014963 Encargos com Residência Jurídica - PGE	Projeto implantado	unidade	1,0	4.000.000	0	

Fonte: Anexo I do PPA 2020-2023 – Orçamento Fiscal, Programa temático – 0875 – Advocacia do Estado de Santa Catarina.

A partir da análise SWOT, a PGESC, justificando no fundamento da construção de condições adequadas para o desempenho do seu mister constitucional de representação judicial e consultoria jurídica, identificou como macro-objetivo:

[...] exercer com excelência a gestão eficiente da PGE para a defesa dos direitos e interesses do Estado de Santa Catarina, visando otimizar a gestão e cobrança da dívida ativa e a inteligência fiscal, fomentar ações para prevenção e redução da litigiosidade e aperfeiçoar processos finalísticos e de suporte.<sup>437</sup>

O objetivo do passo citado, enquadrado no viés de eficiência da escola tradicional da AED, constrói-se em 3 (três) eixos-suportes: (i) a otimização dos recursos públicos, aliada ao emprego de mecanismos tecnológicos, a fim de produzir gestão eficiente de recuperação de créditos na dívida ativa, acompanhada, ainda, da (ii) redução da litigiosidade por ações de prevenção e o (iii) aperfeiçoamento do processo finalístico e de suporte.

<sup>437</sup> Informação constante no Anexo I do PPA 2020-2023 – Orçamento Fiscal, Programa temático – 0875 – Advocacia do Estado de Santa Catarina.

O objetivo aparece de maneira destrinchada no diagnóstico setorial incluso na análise do contexto socioeconômico do PPA 2020-2023<sup>438</sup>, conforme Quadro 8 abaixo:

Quadro 8 – Diagnóstico Setorial da PGESC, indicando as dimensões, os objetivos estratégicos e os indicadores estratégicos

DIAGNÓSTICO SETORIAL		
DIMENSÃO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	INDICADOR ESTRATÉGICO
Institucional e Orçamentário	Garantir o exercício pleno das funções constitucionais de representação e consultoria jurídica	% de consultorias jurídicas exercidas por Procurador do Estado (Peso 0,5) Diretor Legislativo (Casa Civil) ser Procurador de carreira (Peso 0,1) Procurador-Geral de carreira (Peso 0,4)
	Fortalecer a imagem institucional	FATOR (%) público externo (Peso 0,7) FATOR (%) público interno (Peso 0,3)
	Gerir de forma eficiente os recursos orçamentários	% de pagamentos efetuados por fontes diversas
Estado e Sociedade	Otimizar a gestão e cobrança da dívida ativa	% do valor arrecadado
	Fomentar ações para prevenção e redução da litigiosidade	% de ações repetitivas em relação ao volume total de processos
Processos e Estrutura	Aperfeiçoar processos finalísticos	% de processos finalísticos aperfeiçoados
	Aperfeiçoar processos de suporte	% de processos de suporte aperfeiçoados
	Disponibilizar estrutura física e tecnológica adequadas	NPS sobre Infraestrutura - mobiliário, mesas, cadeiras (Peso 0,3) NPS sobre equipamentos - computadores (Peso 0,3) NPS sobre sistemas informatizados (Peso 0,4)
Aprendizado e Crescimento	Aperfeiçoar gestão de pessoas	Resultado do NPS
	Aprimorar política de qualificação	Nº de horas per capita de treinamento (servidor) - Peso 0,5 % de Procuradores e servidores envolvidos em capacitações/treinamentos - Peso 0,5
	Assegurar a motivação e bem-estar do quadro funcional	% de ausências, faltas apuradas
	Fomentar a gestão do conhecimento	Número de consultas à intranet (Peso 0,5) Número de consultas a base de pareceres/biblioteca (Peso 0,5)

A primeira dimensão, institucional e orçamentário, é atrelada aos aspectos de desenvolvimento da atividade finalística da instituição, como o exercício pleno da atividade constitucional da PGESC, o fortalecimento da imagem e a gestão eficiente de recursos. Os indicadores estão vinculados à representatividade de atuação de Procuradores do Estado em determinados postos funcionais estratégicos; bem como, à análise de utilização de diversas fontes de receitas ao pagamento das obrigações da instituição.

A segunda dimensão, estado e sociedade, trata dos aspectos de arrecadação da dívida ativa e das atuações para redução e prevenção da litigiosidade. Os indicadores

<sup>438</sup> Vide <https://www.sef.sc.gov.br/transparencia/relatorio/46>. Acesso em: 25 out. 2023.

estão alinhados ao percentual arrecadado inscrito em dívida ativa e à quantidade de ações repetitivas em relação ao volume total de processos.

O terceiro aspecto, processos e estrutura, alinha questões afetas ao aperfeiçoamento de processos e à estrutura física e tecnológica da instituição. Os seus indicadores representam informações colhidas com os servidores através de *Net Promoter Score* NPS.

O quarto e último aspecto, aprendizado e crescimento, é dimensão afeta aos aspectos humanos da instituição, como qualificação, bem-estar e fomento ao conhecimento. Os indicadores estão vinculados à quantidade de horas de capacitação, percentual de ausências e faltas e consultas aos bancos de dados da instituição.

No entanto, a despeito da multiplicidade de indicadores apresentados, o PPA 2020-2023 contém 3 (três) indicadores para a instituição, quais sejam: 1. 0305 – Volume da dívida ativa; 2. 0306 – Litigiosidade da saúde e 3. 0307 – Litigiosidade administrativa.

Inicialmente nota-se que a Administração, dentro do PPA 2020-2023, optou por avaliar o desenvolvimento do papel da PGESC em indicadores vocacionados a mensurar a arrecadação da dívida ativa e a quantidade de processos judiciais em dois nichos diferentes, envolvendo processos de saúde e demandas afetas a discussões de servidores e contratos administrativos.

O indicador de volume da dívida ativa está voltado a apurar a arrecadação da dívida ativa em relação ao estoque existente. O propósito desse indicador estratégico é medir, em relação aos últimos 12 meses, a efetividade do esforço de cobrança judicial e administrativa de débitos inscritos em dívida ativa empreendido pela PGESC. A meta do indicador é 2,50% (dois inteiros percentuais e cinquenta centésimos por cento) do recuperados em relação ao estoque de dívida ativa inscrito.

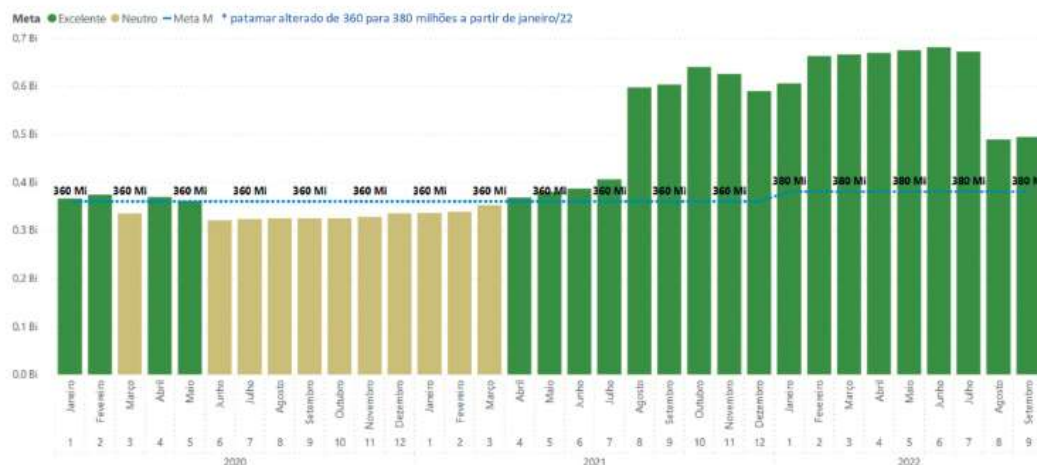
Os dados estatísticos apresentados neste relatório foram extraídos do Sistema de Automação da Justiça para Procuradorias (SAJ Procuradorias) e apresentam comparações com os dados relativos ao período de 2020-2021. O Gráfico 5 demonstra a arrecadação da dívida ativa no período de janeiro/2020 à setembro/2022.

Gráfico 5 – Indicador de arrecadação da dívida ativa constante da parte final da Revista da PGE 2022<sup>439</sup>

## Indicador de Arrecadação da Dívida Ativa



### Arrecadação da Dívida Ativa



Este indicador é medido pelo valor arrecadado da dívida ativa nos últimos 12 meses (em milhões de Reais)

- Nível de Excelência de jan/2019 a dez/2021: acima de R\$ 360 milhões
- Nível de excelência a partir de jan/2022: R\$ 380 milhões
- Nível de Mercado de jan/2019 a dez/2021: entre R\$ 300 milhões a R\$ 360 milhões
- Nível de Mercado a partir de jan/2022: R\$ 300 a R\$ 380 milhões
- Nível Comprometedor ao longo de todo período: abaixo de R\$ 300 milhões

Fonte: Gráfico extraído da Revista PGE, ano 2022.

A avaliação manteve-se positiva em quase todo o período, oscilando negativamente entre os meses de junho de 2020 e março de 2021. Esse intervalo coincide com o período mais agudo da pandemia de Covid-19. Os avanços nos meses subsequentes estão diretamente relacionados à melhora do cenário econômico e à reabertura dos comércios e negócios.

Os outros dois indicadores estão ligados a índices de litigiosidade e a distribuição de ações no período de 12 meses. O primeiro deles, o indicador de litigiosidade na saúde é estabelecido para apresentar o número de novas ações judiciais postulando medicamentos, insumos e tratamentos de saúde que foram ajuizadas nos últimos 12

<sup>439</sup> Vide <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/REVISTA-PGE-2022.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

(doze) meses. Ele se propõe a acompanhar o quantitativo de demandas ajuizadas envolvendo esta espécie de litígio ao fundamento de apurar o impacto de medidas visando à redução dessa espécie de litigiosidade. No Gráfico 6 apresenta-se como o indicador se comportou entre os anos de 2020 à 2022.

Gráfico 6 – Indicador de litigiosidade na Saúde constante da parte final da Revista da PGE 2022<sup>440</sup>

## Indicador de Litigiosidade na Saúde



### Litigiosidade da Saúde



Este indicador é medido pela quantidade de novos processos judiciais envolvendo litígios na área da saúde nos últimos 12 meses

- Nível de Excelência - abaixo de 6.000 novos processos
- Nível de Mercado - entre 6.000 e 8.000 novos processos
- Nível Comprometedor - acima de 8.000 novos processos

Fonte: Gráfico extraído da Revista PGE, ano 2022.

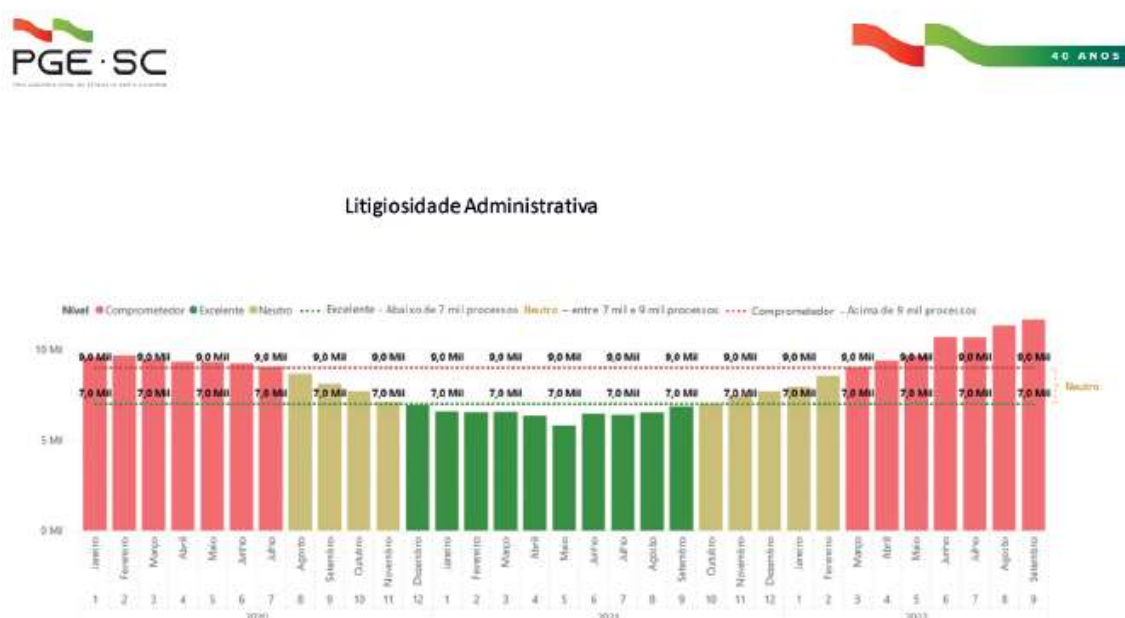
O indicador demonstra variação especial durante o período da pandemia, inversamente proporcional as medidas restritivas de circulação implementada pela Administração Pública. O objetivo do indicador está diretamente ligado a busca na redução da litigiosidade e mensuração dos resultados de medidas adotadas pela PGESC para solução consensual e administrativa dos conflitos atrelados ao serviço de saúde prestado pelo Estado.

<sup>440</sup> Vide <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/REVISTA-PGE-2022.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

O indicador de litigiosidade administrativa, a seu turno, mede o número de novas ações judiciais envolvendo servidores públicos e contratos administrativos que foram ajuizadas nos últimos 12 (doze) meses. O objetivo é acompanhar a evolução das controvérsias judiciais sobre essa temática, a fim de que sejam adotadas medidas para prevenção de novos litígios e para a solução de temas recorrentes que possam ensejar judicialização desnecessária. O Gráfico 7 apresenta a variação do indicador e a quantidade de novos processos no período de 2020-2022.

Gráfico 7 – Indicador de litigiosidade administrativa constante da parte final da Revista da PGE 2022<sup>441</sup>

### Indicador de Litigiosidade Administrativa



Este indicador é medido pela quantidade de novos processos judiciais envolvendo servidores públicos e contratos administrativos nos últimos 12 meses.

- Nível de Excelência - abaixo de 7.000 novos processos
- Nível de Mercado - entre 7.000 e 9.000 novos processos
- Nível Comprometedor - acima de 9.000 novos processos

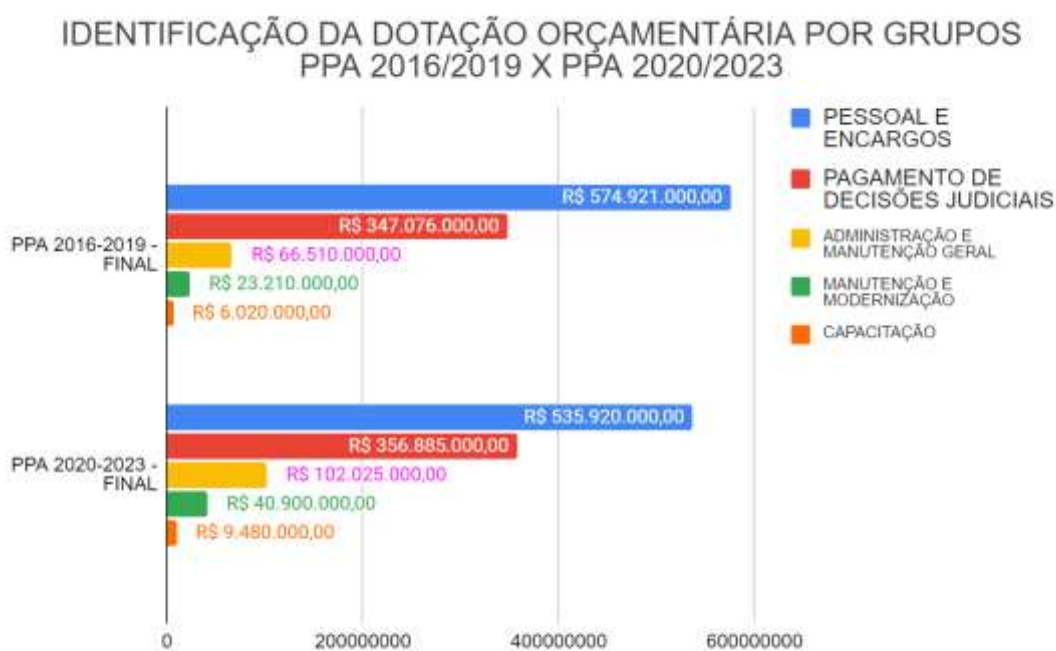
Fonte: Gráfico extraído da Revista PGE, ano 2022

<sup>441</sup> Vide <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/REVISTA-PGE-2022.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

Os dois indicadores de litigiosidade constituem-se em mecanismos vocacionados a mensurar a eficiência da gestão em ações destinadas a reduzir a judicialização e o avanço em medidas de consensualismo. No Capítulo seguinte avaliar-se-ão estes indicadores, analisando-se tanto se são aptos a mensurar eficiência da gestão, quanto a concretização do “papel” constitucional da Procuradoria do Estado como elemento essencial da justiça.

O detalhamento do programa orçamentário da PGESC revela, ainda, que existem 16 (dezesseis) subações que podem ser subdivididas em 5 (cinco) grupos: (i) pessoal e encargos, (ii) pagamentos de decisões judiciais, (iii) administração e manutenção em geral, (iv) manutenção e modernização e (v) capacitação. O Gráfico 8 demonstra comparativo das dotações orçamentárias entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023:

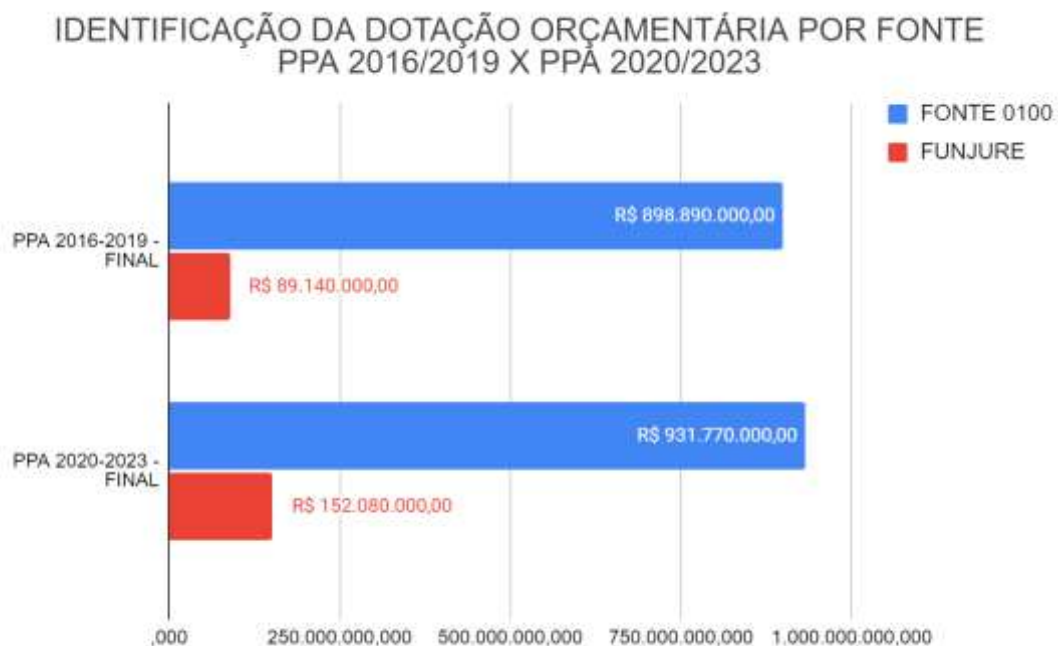
Gráfico 8 – Comparativo das dotações orçamentárias (PPAs 2016-2019 e 2020-2023)



Fonte: Gráfico produzido pelo Autor a partir de dados coletados.

O Gráfico 8 demonstra que houve redução nas rubricas relativas ao pagamento de pessoal e encargos, porém com ampliação em todas as demais, com maior crescimento naquelas relativas à administração e manutenção em geral – variação acima de 53% (cinquenta e três por cento). Entretanto, a análise das fontes de recursos é possível verificar que houve crescimento na arrecadação FUNJURE, não acompanhado pela fonte 0100, conforme pode ser observar no Gráfico 9:

Gráfico 9 – Dotação orçamentária por fonte no PPA 2016-2019 e 2020-2023



Fonte: Gráfico produzido pelo Autor a partir de dados coletados.

Nota-se menor dependência da PGESC das receitas da fonte 0100. O Gráfico 9 demonstra que a receita do FUNJURE teve ampliação superior a 70%, já a fonte 0100 teve crescimento de apenas 3,6% em relação ao período anterior. Ainda é necessário recordar que, na medida em que a fonte de recursos do FUNJURE é de honorários de sucumbência, isto implica em reconhecer que houve uma ampliação de processos nos quais o Estado sagrou-se vencedor no período, resultado na necessidade de ampliação entre a dotação inicial e a final desta fonte de receita.

No Capítulo seguinte, então, a partir da análise detalhada dos dados orçamentários constantes nas LOAs 2020-2023, além de estabelecer os parâmetros que identificam o orçamento ótimo, serão propostos sugestões e mecanismos de gestão.



#### **4 O “ORÇAMENTO ÓTIMO” DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SERVIÇOS JURÍDICOS CATARINENSE: A BUSCA POR PRÁTICAS EFICIENTES NA GESTÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS PARA E PELA PGESC**

No Capítulo anterior, apresentou-se o papel institucional da Advocacia Pública, explorando as peculiaridades estruturais da PGESC, bem como o processo orçamentário do PPA 2020-2023 e uma série de informações que dele se pode extrair. A análise que se segue visa completar os elementos necessários para que se avance na definição do denominado “orçamento ótimo”.

De acordo com o referencial teórico apresentado ao longo dos capítulos anteriores, nos quais se abordaram os aspectos inerentes à AED, o orçamento público, a Advocacia Pública e os dados da PGESC no PPA 2020-2023, reuniram-se os elementos necessários para conceituação do “orçamento ótimo” para e pela PGESC.

Desse modo, este Capítulo apresenta inicialmente um conceito amplo de “orçamento ótimo”, por meio do qual, a partir da alocação de recursos públicos eficiente, é concretizado o papel constitucional da PGESC. Avança-se, então, para tratar quais as peculiaridades presentes em tal alocação ótima de recursos públicos, identificando-se seus requisitos, elementos, objetivos e premissas.

Após essa construção conceitual, segue-se com a investigação a respeito do equilíbrio no orçamento público à luz da visão da Física, da Economia e do Direito Financeiro. Em seguida, explora-se o conceito de utilidade, curva de utilidade e utilidade marginal decrescente como mecanismos necessários para readequação do ponto ótimo no cenário incrementativo, culminando na identificação do “orçamento ótimo” para e pela PGESC.

Em seguida, a partir do referencial instrumental da AED, especialmente a TEP e a PEES, avaliar-se-ão como podem ser ferramentas para construção do “orçamento ótimo”. A seguir, utilizando-se do referencial da teoria da escolha pública e os conceitos de *homo oeconomicus*, *rent seeking*, *lobbying* e *logrolling*, avalia-se a importância destes para eficiência na gestão de recursos públicos para e pela PGESC. Ainda, reconhecendo que o planejamento orçamentário é uma programação que demanda adequação e atualização no curso da sua execução, apresentam-se os instrumentos para correção ao longo da sua vigência.

Na segunda parte deste Capítulo, a partir dos indicadores constantes no PPA 2020-2023, far-se-á avaliação qualitativa e quantitativa do plano de ação executado pela PGESC durante o período. Cotejam-se os resultados obtidos com as políticas públicas escolhidas pela instituição e a concretização do seu papel constitucional, avaliando a convergência daquelas com as características do “orçamento ótimo”.

Ao final do Capítulo, identificar-se-ão práticas eficientes na gestão orçamentária para concretização do “orçamento ótimo” para a Advocacia Pública. O recorte mais amplo busca servir de alicerce para decisões de políticas públicas destas instituições em outras unidades federadas. As medidas sugeridas buscam potencializar o debate para uma gestão profissional e eficiente de recursos públicos aos órgãos de Advocacia Pública do País.

#### 4.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO ÓTIMO

O orçamento público ótimo é expressão destinada a caracterizar o cenário de alocação eficiente de recursos públicos, de modo que as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, previstas nos instrumentos orçamentários, são suficientes e na medida exata – nem para mais, nem para menos – para o desempenho das respectivas funções previamente destacadas a cada parcela da Administração Pública, conforme o previsto nas respectivas leis de regência de determinado país. A distribuição de receitas públicas, no cenário de escassez de recursos e necessidades ilimitadas, demanda, ainda, para a sua fixação, a análise do retorno apresentado – utilidade – dentro de cada ciclo de execução, inclusive nos processos de reavaliação e adequação das dotações orçamentárias.

Este planejamento eficiente de gestão dos recursos públicos será aprofundado neste tópico, identificando-se os seus requisitos, elementos, objetivos e premissas para a sua existência. A definição é de fácil compreensão, no entanto, como será demonstrado, o seu processo de construção envolve múltiplos aspectos, decisões e referências para a consecução.

De início, note-se que a expressão “orçamento ótimo” não foi criada pelo autor. Ao contrário, a literatura nacional e internacional já utiliza o termo ao menos desde a década de 1990, quando aplicado ao ambiente da Administração Pública, como pode se ver nos trabalhos de Mutascu e Milos, Von Hagen e Harden, Juraj Nemec e Glen Wright, Menezes e Toneto Júnior, dentre outros. O enfoque das obras apresentadas, no entanto,

está direcionado ao tamanho do gasto público quando correlacionado aos recursos privados e à atuação do ente público. Veja-se.

Von Hagen e Harden, utilizando-se da teoria dos jogos, analisam diferentes equilíbrios orçamentários conforme a sua construção seja centralizada ou não. O debate de um orçamento ótimo passa pela alocação de recursos em que exista uma convergência entre aqueles que definem o direcionamento das despesas em prol da maximização do bem-estar da sociedade:

[...] It is now obvious that a decentralized budget process leads to a spending bias. The spending bias results from two sources. One is the private gain from commanding a large budget emphasized in traditional public choice theory, reflected by the terms including  $\gamma$ . The other source is the common pool problem. Specifically, the budget process involves an externality operating through the common tax fund. Increasing the allocation for an individual activity affects not only the decision maker directly concerned, but also all others through the increase in the general tax burden. However, under a decentralized budget process, each individual decision maker fails to recognize that externality and, hence, aims at more spending than what is collectively optimal. Formally, this is reflected by the smaller denominator making  $B_d$  larger than  $B_c$  even when the private incentive for excess spending is zero,  $\gamma = 0$ .<sup>442</sup>

Defende o autor que o processo de construção do orçamento que conta com a participação de vários atores – como é o brasileiro – resulta na dispersão de recursos e perda de eficiência. A análise, portanto, foca na avaliação da eficiência a partir de interesses individuais num processo coletivo.

Mutascu e Milos, referenciados em dados coletados dos estados-membros da União Europeia nos anos de 1999-2007, em um cenário de recessão econômica, avaliam o orçamento ótimo como parâmetro de definição do tamanho ideal do setor público em relação ao espaço privado.

[...] Analisando os dados históricos, podemos concluir que tanto os grandes governos como aqueles que procederam à redução do nível das despesas públicas não atingiram um nível máximo de crescimento econômico e de bem-

<sup>442</sup> “É agora óbvio que um processo orçamental descentralizado conduz a um enviesamento nas despesas. O viés de gastos resulta de duas fontes. Uma delas é o ganho privado de controlar um grande orçamento, enfatizado na teoria tradicional da escolha pública, refletido pelos termos que incluem  $\gamma$ . A outra fonte é o problema do *pool* comum. Especificamente, o processo orçamental envolve uma externalidade que opera através do fundo fiscal comum. O aumento da dotação para uma atividade individual afeta não só o decisor diretamente interessado, mas também todos os outros através do aumento da carga fiscal geral. Contudo, num processo orçamental descentralizado, cada decisor individual não reconhece essa externalidade e, portanto, visa gastar mais do que o que é coletivamente ótimo. Formalmente, isto reflete-se no facto de o denominador menor tornar  $B_d$  maior que  $B_c$  mesmo quando o incentivo privado para gastos excessivos é zero,  $\gamma = 0$ ”, tradução própria. VON HAGEN, J.; HARDEN, I. J. Budget process and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, Amsterdam, n. 39, p. 775, 1995. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1996/078/article-A001-en.xml>. Acesso em: 23 nov. 2023.

estar social. Esta é a razão pela qual afirmamos que o nível ótimo de despesas públicas varia dentro dos países devido a uma série de fatores sociais e econômicos que influenciam a gestão dos recursos públicos. Uma economia pode funcionar em condições ótimas quando existe uma combinação entre a força da economia de mercado e a intervenção através da alocação de recursos públicos.<sup>443</sup>

Os autores parametrizam o conceito de orçamento ótimo a partir da dimensão dos gastos públicos e sua correlação com a estrutura adequada do poder público para consecução da sua tarefa legal. Concluem que “public sector can be optimized regarding its size but also its structure.”<sup>444</sup>.

A visão do orçamento ótimo, portanto, diferente da anterior, é direcionada a avaliar a quantidade de despesas realizadas para uma estrutura adequada de poder público.

Nemec e Wright avaliam o orçamento ótimo a partir de escolhas de políticas públicas e a correlação da realização das despesas com a utilidade ou retorno apresentado. Os autores focam em avaliar a utilidade social das despesas realizadas por meio do que denominam de “*overcrowding function*”:

[...] A qualidade em relação à quantidade consumida pode aumentar em casos como triagem ou vacinação nos cuidados de saúde, ou pode diminuir para estradas, rodovias ou teatros. A relação entre qualidade e quantidade é chamada de função superlotação e é a base para uma regulamentação governamental ideal e para a definição de taxas para este tipo de mercadorias. As diferenças na análise econômica dos bens privados e dos bens públicos decorre das características desses bens. Na análise de um bem privado, o indivíduo é um tomador de preços e um ajustador de qualidade, enquanto, para um bem público, cada pessoa é uma tomadora de quantidade e ajusta o preço à sua disposição de pagar.<sup>445, p. 76</sup>

<sup>443</sup> Tradução própria. Cf. “[...] Analysing the historical data, we can conclude that both big governments and also those who had proceeded at reducing the level of the public expenditures, have not reached a maximum level of the economic growth and of social welfare. This is the reason why we state that the optimum level of public expenditures varies within countries due to a range of social and economical factors that influence upon the management of public resources. An economy can function in optimum conditions when there is a mix between the force of the market economy and the public intervention through allocation of public resources”. MUTAȘCU, Mihai; MILOȘ, Marius. Otimizando o tamanho dos gastos do governo pela estrutura Cofog. O caso dos Estados-Membros da União Europeia. **Economia Teórica e Aplicada, Asociația Generală a Economistilor din România** - AGER, vol. 12(12(541)(s), p. 222-230, 2009. Disponível em: [https://ideas.repec.org/a/agr/journal/v12\(541\)\(supplement\)y2009i12\(541\)\(supplement\)p222-230.html#download](https://ideas.repec.org/a/agr/journal/v12(541)(supplement)y2009i12(541)(supplement)p222-230.html#download). Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>444</sup> “setor público pode ser otimizado relativamente à sua dimensão, mas também à sua estrutura”, tradução própria. *Ibidem*, p. 226.

<sup>445</sup> Tradução própria. Cf. “Quality in relationship to quantity consumed may increase in such cases as screening or vaccination in health care, or may decrease for roads, highways, or theaters. The relation between quality and quantity is called the overcrowding function and is the basis for optimal government regulation and setting of fees for this type of goods. The differences in the economic analysis of private goods and public goods follows from the characteristics of these goods. In the analysis of a private good the individual is a price-taker and quality-adjuster, whereas for a public good each person is a quantity-taker and adjusts the price to his willingness to pay”. NEMEC, Juraj; WRIGHT, Glen. *Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition*. NISPACE, 1997.

A linha de atuação há pouco apresentada visa a elaborar função matemática capaz de avaliar a utilidade do recurso aplicado diante das diferentes opções.

Menezes e Júnior, pautados na LRF, associam a ideia de orçamento ótimo como o momento de “equilíbrio determinado por um planejador central e obtêm o orçamento ótimo de equilíbrio que reflete a maximização do bem-estar da sociedade.”<sup>446</sup> A referida análise passa pela avaliação entre investimentos e despesas correntes num orçamento total.

Vê-se, portanto, que a expressão “orçamento ótimo” caminha em direções distintas, vieses diferentes de avaliação da utilização do recurso público correlacionando-os seja com a quantidade de despesas realizadas, seja com o tamanho da estrutura pública ou mesmo a finalidade em que é aplicada.

Estabelecida uma base de entendimento inicial sobre o conceito de orçamento ótimo, é preciso definir as nuances que se pretende trabalhar neste tópico.

A expressão “orçamento ótimo” condensa dois campos diferentes, a saber: o aspecto relativo ao orçamento e o seu respectivo ponto ótimo. A construção do ponto ótimo orçamentário passa, inicialmente, pela ideia de equilíbrio. Veja-se no tópico seguinte que o ponto ótimo não prescinde de equilíbrio e com ele não se confunde.

#### 4.1.1 Equilíbrio e o orçamento ótimo

A expressão equilíbrio, derivada do latim *aequilibrium*, -ii., conforme o dicionário Aurélio, consiste “num estado do sistema de cujas forças que sobre ele agem se contrabalançam e se anulam de maneira mútua”<sup>447</sup>. A acepção apresentada é aquela utilizada pela Física, dentro da qual a estática estuda que “do ponto de vista mecânico, diz-se que um corpo está em equilíbrio quando diversas forças que agem sobre o corpo estão em direções opostas e se anulam”<sup>448, p.16</sup>. Ou seja, é um estado de repouso, em que inexistente movimento ou alteração.

---

<sup>446</sup> MENEZES, R. T. de; TONETO JÚNIOR, R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 29, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/41/40>. Acesso em: 26 nov.2023.

<sup>447</sup> Disponível em: <https://www.dicio.com.br/equilibrio/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>448</sup> HAMIL, H.; KNUTZEN, K.M. **Bases biomecânicas do movimento humano**. São Paulo: Editora Manole, 1999.

O conceito, quando utilizado pela economia clássica, a partir de Glasner<sup>449</sup>, representa o estado em que a quantidade e os preços dos bens produzidos, trocados e consumidos não mudariam. Ainda em Glasner:

[...] Aplicando o significado físico de equilíbrio, os economistas clássicos consideravam um sistema econômico em equilíbrio como análogo a um sistema físico em repouso, sendo o movimento ausente ou repetitivo. Mas o que significa um sistema econômico estar em repouso? A resposta clássica era que as quantidades e os preços dos bens produzidos, trocados e consumidos não mudariam. Se a quantidade ofertada for igual à quantidade procurada em cada mercado, e se nenhuma mudança exógena (por exemplo, na população, tecnologia, gostos etc.) perturbar o sistema, não haverá razão para que os preços ou as quantidades mudem. Mas, devido ao fato de um grande e causalmente importante subconjunto da atividade econômica – poupança e investimento – se basear no pressuposto de que os preços e as quantidades mudam, a noção de um sistema econômico em repouso parecia irrealista. [...] Se cada agente econômico (família ou empresa) for considerado como tendo um desempenho ótimo de decisões, com base em preferências dadas e sujeitas a restrições impostas por capacidades, dotações, tecnologias e sistema jurídico, o equilíbrio de uma economia pode ser entendido como um estado de coisas em que cada agente decide de forma ótima, e cada decisão ótima é igualmente consistente e, direta ou indiretamente, contingente à de todos os outros agentes; as decisões de todos os compradores sobre quanto comprar devem ser consistentes com as decisões de todos os vendedores sobre quanto vender. Mas, como todas as peças de um quebra-cabeça, todas as decisões devem se encaixar com todas as outras decisões. Se uma decisão for subótima, nenhuma das decisões dependentes dessa decisão poderá ser ótima.<sup>450, p. 2</sup>

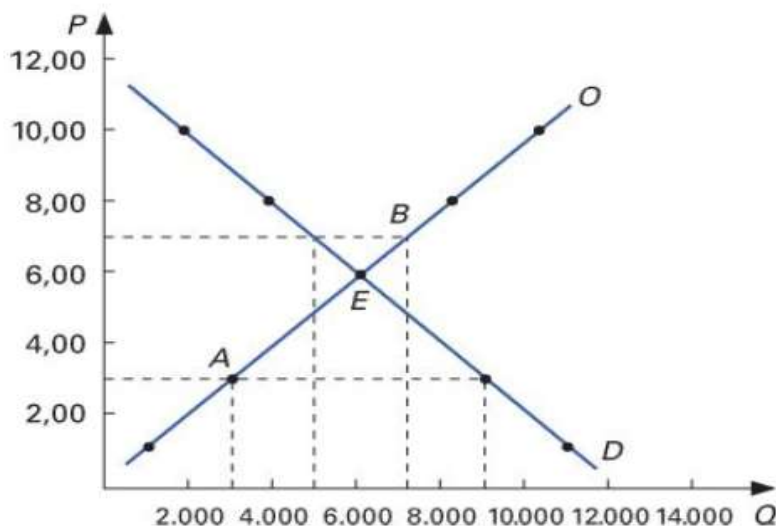
O equilíbrio econômico, portanto, ocorre “na intersecção das curvas de oferta e demanda (ponto E), teremos o preço e a quantidade de equilíbrio, isto é, o preço e a quantidade que atendem às aspirações dos consumidores e dos produtores

<sup>449</sup> GLASNER, D. (2020). Hayek, Hicks, Radner e quatro conceitos de equilíbrio: previsão perfeita, sequencial, temporário e ratião al expectativas. A Revisão da Economia Austríaca. 30 de janeiro. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/gN8TJhWtN5VgSNk8BnHWDzM/?lang=pt>. Acesso em 25 nov. 23

<sup>450</sup> Tradução própria. Cf. “[...] Applying the physical meaning of equilibrium, the classical economists regarded an economic system in equilibrium as analogous to a physical system at rest, movement being either absent or repetitive. But what does it mean for an economic system to be at rest? The classical answer was that quantities and prices of goods produced, exchanged and consumed would not change. If the amount supplied equals the amount demanded in each market, and if no exogenous change (e.g., in population, technology, tastes, etc.) disturbs the system, there would be no reason for prices or quantities to change. But because of a large, and causally important, subset of economic activity – saving and investment – is predicated on the assumption that prices and quantities do change, the notion of an economic system at rest seemed unrealistic. [...] If each economic agent (household or business firm) is viewed as making optimal decisions, based on given preferences, and subject to constraints imposed by capacities, endowments, technologies, and the legal system, the equilibrium of an economy can be understood as a state of affairs in which each agent is deciding optimally, and every optimal decision is both consistent with, and, directly or indirectly, contingent upon those of all other agents; the decisions of all buyers of how much to buy must be consistent with the decisions of all sellers of how much to sell. But, like every piece in a jig-saw puzzle, all decisions must fit in with all other decisions. If one decision is suboptimal, none of the decisions contingent upon that decision can be optimal.” GLASNER, D., 2020.

simultaneamente”<sup>451</sup>, p. 57. O Gráfico 10 demonstra as curvas de demandas e oferta e o ponto de equilíbrio no qual fornecedores e consumidores apresentam ganho ótimo.

Gráfico 10 – Ponto de equilíbrio nas curvas de oferta e demanda.



Fonte: Extraído de Vasconcellos e Garcia (2014).

De acordo com o Gráfico 10, no ponto “A”, a quantidade ofertada é inferior, ocorrendo escassez do produto, gerando competição entre os compradores e elevação dos preços. De outro lado, no ponto “B” haverá um excedente de produção, o que provocará uma competição entre produtores, resultando em redução dos preços. Conforme Ari, “no ponto de equilíbrio não existem pressões para cima ou para baixo sobre os preços”, concluindo que “o preço de certo bem se ajusta para equilibrar a oferta e a demanda do mesmo”<sup>452</sup>, p. 57.

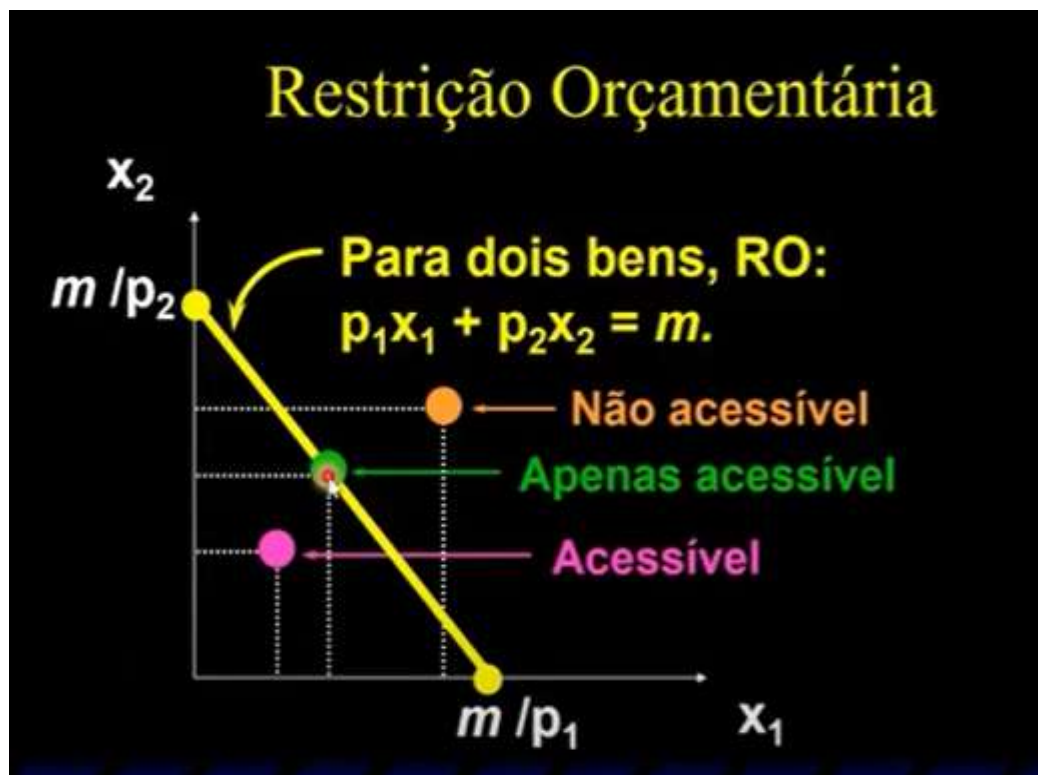
A Microeconomia ainda vai apresentar, na teoria do consumidor, o ponto de equilíbrio no cenário de restrição orçamentária. Valendo-se das lições de Carrera-Fernandez, a ideia de equilíbrio decorre da escolha de bens a serem adquiridos entre diversas cestas de bens<sup>453</sup>, p. 77. Utilizando-se apenas duas variáveis; apenas dois bens, expressados matematicamente por “ $x_1$ ” e “ $x_2$ ”, e “ $p$ ” como o preço do bem, sendo “ $m$ ” a renda, teríamos a demonstração conforme a Figura 11.

<sup>451</sup> VASCONCELLOS; GARCIA, 2014.

<sup>452</sup> ARAUJO JR., Ari Francisco; SHIKIDA, Claudio Djissey. Microeconomia. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>453</sup> CARRERA-FERNANDEZ, José. **Curso básico de microeconomia**. Salvador: EDUFBA, 2009.

Figura 11 – Ponto de equilíbrio econômico no cenário de restrição orçamentária na escolha de bens



Fonte: extraída de videoaula do Prof. Renato de Castro Garcia<sup>454</sup>.

O ponto de equilíbrio ocorre no cenário de utilização máxima do orçamento e uma escolha média entre os bens preferenciais. A inclinação da restrição orçamentária mede o preço relativo dos bens analisados, no que se denomina de custo de oportunidade.

Por fim, no viés orçamentário, o equilíbrio é atrelado à gestão fiscal responsável, como prevê o §1º, Artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00 – LRF. Conforme leciona Pascoal:

O princípio do equilíbrio pode ser visto em duas vertentes. A primeira está relacionada ao *aspecto contábil*. Nesse caso, independente da origem das receitas (se próprias ou decorrentes de endividamento), o orçamento deve ser aprovado com igualdade entre receitas e despesas. A outra vertente é a *econômica*. Os economistas clássicos defendiam um orçamento equilibrado também no aspecto econômico. Para eles, só haveria equilíbrio orçamentário caso as despesas públicas fossem financiadas exclusivamente com receitas próprias, excluindo-se as chamadas receitas creditícias (operações de crédito geradoras de dívidas).<sup>455, p. 30-31</sup>

<sup>454</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yV9WVo4dea0>. Acesso em: 25 nov. 23.

<sup>455</sup> PASCOAL, 2005.



Nessa linha de pensamento, o equilíbrio orçamentário representa a situação em que o orçamento público apresenta receitas equivalentes às despesas. Gontijo, ao destacar o princípio do equilíbrio, destaca a sua importância para a área das finanças públicas:

Princípio clássico que tem merecido maior atenção, mesmo fora do âmbito específico do orçamento, pautado nos ideais liberais dos economistas clássicos (Smith, Say, Ricardo). O keynesianismo (a partir dos anos 30) tornou-se uma contraposição ao princípio do orçamento equilibrado, justificando a intervenção do Governo nos períodos de recessão. Admitia-se o déficit (dívida) e seu financiamento. Economicamente haveria compensação, pois a utilização de recursos ociosos geraria mais emprego, mais renda, mais receita para o Governo e, finalmente, recolocaria a economia na sua rota de crescimento.<sup>456</sup>

Correlaciona-se, assim, o equilíbrio orçamentário diretamente com políticas econômicas e a, inclusive, viabilidade de orçamentos nascerem deficitários como medidas de incentivo a economia.

Em outra linha, Barreto identifica que o equilíbrio orçamentário pode ter 4 (quatro) vieses diferentes. O equilíbrio estimado seria aquele estático, apresentado na peça orçamentária, em que há igualdade de receita estimada e despesa fixada. O equilíbrio concomitante é observado durante a execução financeira, em que há sincronismo entre a arrecadação da receita e a realização da despesa. O equilíbrio efetivo é o apurado ao final do exercício, com a avaliação geral da gestão financeira. A última linha do equilíbrio é o cíclico, que consiste naquele observado em períodos determinados de tempo superior a um ano, em ciclos econômicos de determinado país<sup>457</sup>.

Por fim, o equilíbrio não se confunde com o ponto ótimo. O cenário de equilíbrio ocorre onde existe a intersecção entre demanda e oferta. Como visto no gráfico, utilizam-se todos os recursos disponíveis na escolha média entre os bens à disposição. Não há, no entanto, uma avaliação de retorno, resultado, utilidade. Para tanto, o ponto ótimo necessita da avaliação da utilidade do capital investido na escolha pretendida.

---

<sup>456</sup> Retirado do sítio da Câmara, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>457</sup> Cf. RIBEIRO, Rubem Barreto. Equilíbrio orçamentário: aspectos sociais e econômico-financeiros. **Revista do Serviço Público**, v. 98, n. 3, p. 1-103, julho/agosto/setembro de 1966. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/158>. Acesso em: 23 nov. 2023.

#### 4.1.2 Utilidade, a curva de utilidade, utilidade marginal decrescente e a Análise Envoltória de Dados (DEA) – elementos para configuração do ponto ótimo do orçamento

O ponto de equilíbrio, conjugando os vieses econômico e financeiro anteriormente apresentados, resulta como o momento em que existe a distribuição neutra de orçamento, quando o resultado da aplicação de receitas e realização de despesas tem resultado igual a zero. Esta análise, realizada no tópico anterior, estava enquadrada no processo de construção do ponto ótimo do orçamento.

No entanto, em virtude da escassez de recursos, é necessário avaliar a utilidade; o retorno de resultados dos recursos aplicados em cada uma das escolhas realizadas. Ou seja, dentro do contexto de diversas necessidades, como em educação, saúde, segurança, serviços públicos diversos, a alocação ótima de recursos demanda a avaliação da eficiência na sua utilização. Não basta apenas termos resultado neutro, mas um resultado eficiente.

É neste cenário que a Microeconomia vai fornecer importantes alicerces para definição do conceito de utilidade, curva de utilidade, utilidade marginal decrescente e coeficiente de utilização de recursos. Estes auxiliarão o último passo para conceituação da alocação ótima de recursos orçamentários.

O primeiro desses alicerces a ser abordado é o conceito de utilidade. Conforme Varian, na época vitoriana (1837-1901), “concebia-se a utilidade como uma medida numérica da felicidade de uma pessoa. Com base nesta ideia, era natural que pensassem que os consumidores efetuavam as escolhas a fim de maximizar a sua utilidade, isto é, procurando ser tão felizes possíveis”<sup>458</sup>, p. 104. A utilidade seria uma medida para descrever preferências do consumidor.

A partir de estudos de Jeremy Bentham<sup>459</sup>, mediu-se a quantidade de utilidade de determinadas escolhas, relacionando-as. De acordo com Kapteyn, “[...] por utilidade entende-se aquela propriedade de qualquer objeto, a qual tende a produzir benefícios, vantagens, prazeres, o bem ou a felicidade.”<sup>460</sup>, p. 1.

---

<sup>458</sup> VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: uma abordagem moderna. Tradução de Regina Célia Simille de Macedo. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

<sup>459</sup> BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Abril, 1974.

<sup>460</sup> Tradução própria. Cf. [...] “by utility means that property of any object, which tends to produce benefits, advantages, pleasures, good or happiness”. KAPTEYN, A. Utility and economics. **De Economist**. v. 133, n. 1, 1985.

A utilidade, sob o viés da microeconomia, constitui-se numa função por meio da qual, através de uma fórmula, associam-se níveis de utilidade a partir de escolhas. A função utilidade possibilita a cada escolha ser atribuído um valor numérico que corresponde à sua satisfação, de maneira que se atribuem àquelas mais preferidas números maiores que os atribuídos às menos preferidas.

Assim, a escolha 1 será preferida à escolha 2 se e somente se a utilidade da escolha 1 for maior que a utilidade de escolha 2. A atribuição de grandezas, denominada de utilidade cardinal<sup>461, p. 108</sup>, permite a elaboração das curvas de indiferença, momentos de escolha do consumidor em que não existe resultado de preferência superior. Haveria, portanto, níveis de utilidade que resultariam em maior ou menor retorno à escolha realizada.

A utilidade, portanto, é mecanismo a ser avaliado nas opções existentes de escolha para desenho do ponto ótimo. Esta análise toma dimensões diferentes ante o incremento de unidades escolhidas. Uma corrente de economistas, denominados de Marginalistas, desenvolveu uma teoria para avaliar a elasticidade da utilidade quando há incremento de recursos.

Denominada de Teoria da Utilidade Marginal, consiste na função que avalia o resultado do incremento de bens numa situação de escolha e utilidade. Portanto, no cenário anterior, ampliando a quantidade de bens na escolha 1 e na escolha 2, avalia-se o resultado. Analisa-se a preferência em manter a escolha e o resultado de utilidade.

Ao que vale o ponto, a Lei da Utilidade Marginal Decrescente, atribuída a Gossen<sup>462</sup>, indica que, à medida que um consumidor consome maior quantidade de um bem, a utilidade adicional, ou marginal, que retira desse consumo, diminui. De acordo com essa lei, quando se consome cada vez mais, a utilidade total cresce a uma taxa cada vez menor, porque a utilidade marginal (utilidade adicional da última unidade do bem consumida) diminui com o aumento do consumo do bem.

Jevons ilustra a teoria a partir do conhecido caso da água: o primeiro copo terá grande utilidade (satisfação), mas, à medida que vai se ampliando o consumo. já há saciedade e a utilidade acrescida por copo a mais decresce até atingir o ponto em que, por

---

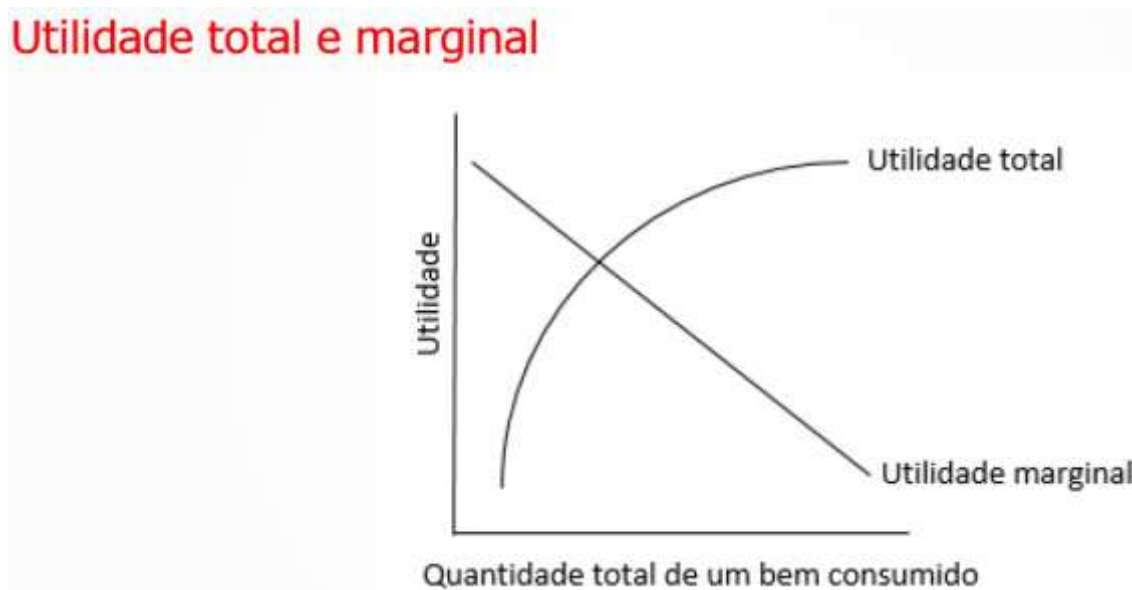
<sup>461</sup> VARIAN, 2015.

<sup>462</sup> Cf. GOSSEN, Hermann Heinrich. The laws of human relations and the rules of human action derived therefrom. Mit Press, 1983.

causa da saciedade, não se pensa em consumir mais<sup>463, p. 79</sup>. Os marginalistas avaliam a satisfação acrescentada a partir do momento que consumimos a próxima unidade.

A Figura 12 ilustra o pensamento teórico segundo o qual o incremento reduz a eficiência da alocação de escolhas.

Figura 12 – Curva da utilidade marginal decrescente



Fonte: Elaborada pelo Autor.

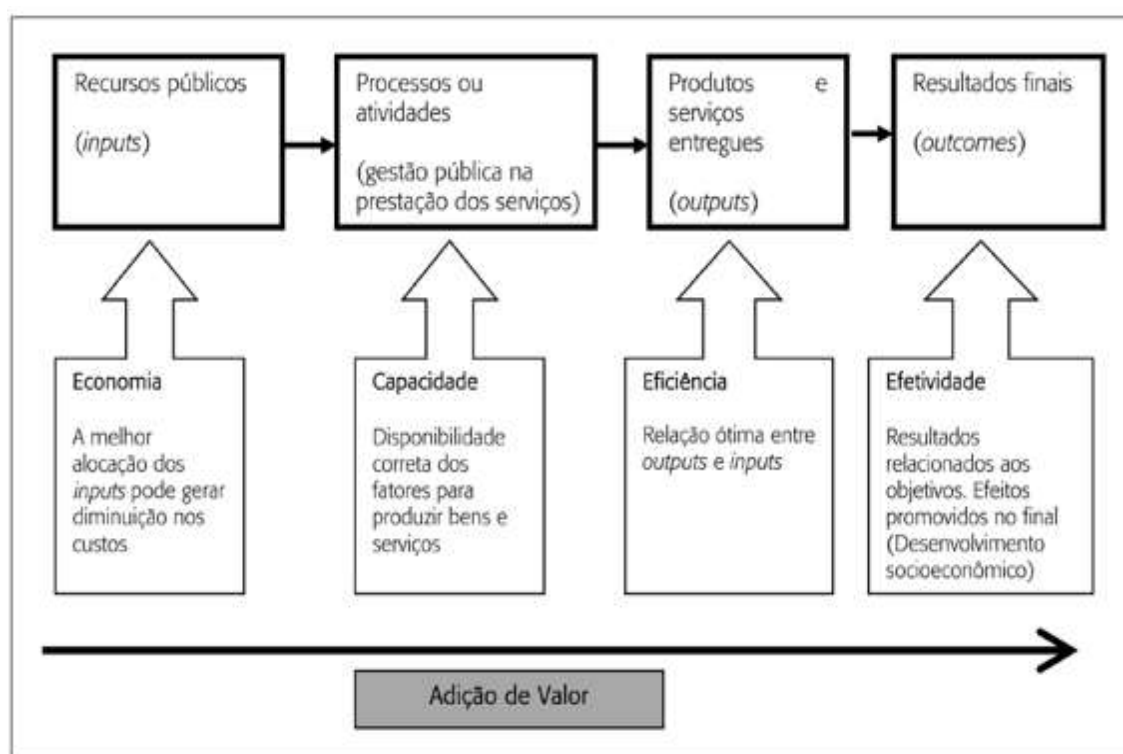
A Teoria da Utilidade Marginal Decrescente pode ser aplicada dentro da análise de eficiência na gestão de recursos públicos destinados à concretização dos interesses públicos primários e secundários. Imagine-se que, dentro de determinada situação, o Ente Federado mantenha um quadro de 10 policiais para execução da política de segurança em determinado bairro, ao custo de R\$ 100 mil reais por mês, registrando a ocorrência de 10 furtos no período analisado. Pense-se que, visando ampliar a segurança daquela região, passou-se a empregar 20 policiais, ao custo de R\$ 200 mil reais ao mês, de modo que a ocorrência de furtos decresceu para 7. Na sequência, ampliou-se o contingente efetivo para 30 policiais, ao custo de R\$ 300 mil reais ao mês, com decréscimo no furto para um total de 6 ocorrências. Vê-se, neste último cenário, uma perda de eficiência do recurso aplicado em correlação com a situação anterior.

<sup>463</sup> JEVONS, William S. **A teoria da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

Nesta medida, a Teoria da Utilidade Marginal Decrescente é importante vetor na definição das escolhas pelo Gestor. Trata-se de análise que permite verificar a curva de utilidade no incremento de bens a fim de aferir o retorno de resultados. Nas palavras de Huther, Roberts and Shah: “[...] a experiência já demonstrou que não existe uma relação direta entre aumento do gasto público e melhoria da performance na prestação de serviços.”<sup>464</sup>.

O cenário desenhado pode ser ilustrado pela Figura 13, em que se apresentam as entradas, a política escolhida e o resultado apresentado.

Figura 13 – Processo produtivo no setor público.



Fonte: Adaptada de Sola e Prior<sup>465</sup>.

A análise de eficiência dos resultados apresentados de políticas públicas é desenvolvida por alguns autores por meio da abordagem da *Data Envelopment Analysis*

<sup>464</sup> Tradução própria. Cf. “[...] experience has also demonstrated that there is no one-one link between increase in public spending and improvement in service delivery performance.” HUTHER, J.; ROBERTS, S.; SHAH, A. **Public expenditure reform under adjustment** lending: Lessons from World Bank experiences. Washington, DC: World Bank, 1997.

<sup>465</sup> SOLA, Magda; PRIOR, Diego. Measuring productivity and quality changes using data envelopment analysis: an application to Catalan hospitals. **Financial Accountability and Management**, v. 17, p. 219-234, 2001.

(DEA), expressão em inglês que avalia o desempenho em unidades e promove a comparação entre elas.<sup>466</sup>

Apresentadas as noções de equilíbrio e utilidade, avança-se para o ponto ótimo do orçamento.

#### 4.1.3 Ponto ótimo do orçamento

A Microeconomia trabalha o ponto ótimo dentro da função de demanda, consistindo no momento em que a renda do consumidor e o preço dos bens encontra eficiência. Trata-se de estudo do método de alocação de meios físicos e humanos escassos (recursos) entre fins alternativos – uma alocação que atinge um objetivo ótimo ou máximo estipulado<sup>467, p. 1</sup>.

Valendo-se das lições de Ari, o ponto ótimo ocorre no contexto da escolha que busca maximizar a utilidade; “situa-se na curva de indiferença mais alta possível, dados os preços vigentes e disponibilidade de recursos”<sup>468, p. 57</sup>. A otimização, portanto, encontra-se na escolha em que, levando em consideração a disponibilidade de recursos limitada – restrição orçamentária –, tem-se o melhor resultado possível de ser encontrado.

Pense-se o cenário em que existam 10 unidades de orçamento, tendo duas variáveis, “x” e “y”, cada uma delas o valor de 1 unidade. Veja-se que diferentes combinações podem ser feitas:  $5x+5y$ ;  $8x+2y$ ,  $1x+9y$  etc. O cenário de otimização ocorre quando o máximo estipulado é encontrado diante das preferências e utilidades verificadas.

Para Pareto, a definição do ponto ótimo, como apresentado no início desta obra, ocorre se nenhum outro estado é superior àquele escolhido. Ou seja, constitui-se na

---

<sup>466</sup> A Análise Envoltória de Dados (DEA) teve início com os trabalhos de Koopmans, Debreu e Farrel na primeira metade da década de 1950 nos EUA. Consiste na utilização de programação linear para estimar a fronteira eficiente (linear por partes), sendo capaz de incorporar diversos *inputs* (entradas, recursos, insumos ou fatores de produção) e *outputs* (saídas ou produtos) para o cálculo da eficiência de unidades tomadoras de decisão, designadas por DMU (Decision Making Units). A Análise Envoltória de Dados é aplicada sobre os dados de forma a construir uma fronteira de eficiência, constituída pelas firmas mais eficientes, ou seja, com a melhor relação entre insumo e produto, definindo então a posição das demais firmas em relação a essa fronteira. A análise é conhecida como envoltória porque nenhuma DMU pode ficar fora da fronteira, ela envolve todos. A DEA pode ser utilizada seguindo as três seguintes etapas: na primeira são definidas as DMU; a segunda é a seleção das variáveis (*inputs* e *outputs*) que são adequadas para estabelecer a eficiência relativa das DMUs selecionadas; a terceira é a aplicação dos modelos DEA. Para saber mais, ver ENCINAS, R. **Oportunidades de aplicação da análise envoltória de dados em auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://acessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054734.PDF>. Acesso em: 3 nov. 2023.

<sup>467</sup> FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. Tradução de Almir Guilherme Barbassa e Antonio Pessoa Brandão. Rev. téc. de Fernando Lopes de Almeida e Francisco Rego Chaves Fernandes. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

<sup>468</sup> ARAUJO JR.; SHIKIDA, Claudio Djissey, 2014.

situação em que qualquer modificação com respeito a esse estado de coisas faz com que pelo menos um indivíduo piore sua posição<sup>469, p. 90</sup>. Pareto, portanto, apresenta o ponto ótimo no viés de um cenário incrementativo, onde se promove mudança do orçamento proposto<sup>470</sup>.

Kaldor-Kicks valia-se de uma avaliação considerada mais afeta ao mundo real, dentro do qual existiam sempre ganhadores e perdedores. O ponto ótimo para Kaldor-Kicks estava nas situações nas quais a melhora dos ganhadores superava o prejuízo dos perdedores. Ainda, em Posner, muda-se o enfoque ao se afirmar que a otimização estaria na maximização da relação entre o valor da exploração dos recursos econômicos e a satisfação pelo pagamento destes bens<sup>471</sup>.

Assim sendo, a posição ótima situa-se onde a curva de indiferença tangencia a reta orçamentária<sup>472, p. 130</sup>. Vasconcelos completa a ideia discorrendo: “como a maximização da utilidade sujeita a uma restrição orçamentária produz escolhas ótimas”<sup>473</sup>.

A eficiência, apresentada nas noções introdutórias do Capítulo inicial desta obra, concretiza-se na escolha ótima. O ponto ótimo do orçamento encontra-se na situação em que, diante dos recursos existentes, das políticas públicas viáveis e das necessidades apresentadas, realiza-se a melhor alocação de receitas e realização de despesas possível. O ponto ótimo do orçamento encontra-se na linha da restrição de orçamento na hipótese em que a escolha apresente a maior utilidade possível.

Ante as diferentes escolhas possíveis para utilização dos recursos públicos entre as políticas públicas existentes e as variáveis destas advindas, é necessário ter referências para identificação do ponto ótimo. No tópico seguinte trazem-se elementos para definição desse ponto de eficiência do orçamento.

#### **4.1.4 Receita, despesa e desempenho do papel institucional na construção do ponto ótimo do orçamento**

Ao longo das últimas linhas está-se definindo o ponto ótimo do orçamento como a escolha na qual a alocação de recursos públicos escassos, mesmo diante de necessidades infinitas, apresenta equilíbrio e utilidade. Neste ponto ótimo de orçamento, a previsão da

---

<sup>469</sup> PARETO, 1996.

<sup>470</sup> Para mais sobre a teoria, vide o tópico constante no Capítulo 2 desta obra.

<sup>471</sup> Para mais sobre a teoria, vide o tópico constante no Capítulo 2 desta obra.

<sup>472</sup> VASCONCELLOS; SANDOVAL, 2014.

<sup>473</sup> *Ibidem*, p. 155.

arrecadação de receitas e a fixação de despesas nas peças orçamentárias são capazes de promover um cenário de eficiência. A definição ainda precisa de mais refino.

O ponto ótimo do orçamento deve considerar não apenas os vieses de receita e despesa, mas o desempenho do papel institucional previsto nas leis de referência. Os recursos públicos têm a vocação de adimplir aos comandos do interesse público primário e secundário, por meio das políticas públicas escolhidas pelos representantes do povo.

Dito isto, o ponto ótimo necessita de análise dos vieses da arrecadação, da escolha das despesas, bem como do desempenho do papel institucional previsto àquele órgão específico indicado na peça orçamentária. Inicia-se pela ótica da arrecadação.

A peça orçamentária, como trabalhado no Capítulo 2, estabelece uma previsão das receitas que serão arrecadadas. O ponto ótimo do orçamento no viés da arrecadação ocorre naquele planejamento em que se permite o maior ingresso de receitas nos cofres públicos, respeitado o bem-estar social<sup>474</sup>. Nesta medida, a partir de estudo das medidas eficientes para carrear receita, fixada a metodologia, deve-se planejar e prever o montante a ser arrecadado dentro de cada exercício financeiro.

O Artigo 12 da LRF<sup>475</sup> estabelece a obrigação de que a previsão da receita seja responsável, observando normas técnicas e legais, considerando a variação do índice de preços, o crescimento econômico e fatores relevantes. É um esforço preditivo que deve considerar a evolução dos últimos três anos e projetar-se para dois anos subsequentes a aquele que se refere.

No caso do Estado de Santa Catarina, essa providência deve ser adotada três meses antes do encerramento do exercício financeiro, atendendo ao quanto previsto no Art. 35,

---

<sup>474</sup> Não fazem parte do escopo desta pesquisa a referência de tributação ótima e os efeitos da curva de Laffer. Para saber mais sobre tributação ótima, ver LAFFER, A. B. Statement prepared for the joint economic committee. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). **The economics of the tax revolt: a reader**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

<sup>475</sup> Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADI 2238). § 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.



III, do ADCT da Constituição Estadual de 1989. Ainda, a metodologia da fixação da receita está prevista no Manual técnico nº 002/2020 criado pela DIOR<sup>476</sup>.

Ainda, conjugando os artigos 8 e 13 da LRF, o Poder Executivo, 30 dias após a publicação do orçamento, deverá desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, incluindo, quando for o caso: 1) medidas de combate à evasão e à sonegação; 2) quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa; 3) evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa

O ponto ótimo do orçamento no viés da arrecadação demanda, ainda, que o Ente adote medidas para otimização desta receita a ser arrecadada. É dizer, por exemplo, existindo indícios de sonegação, que sejam adotadas medidas – investimento de pessoal, capital, normas etc. – para combate e ampliação da arrecadação. Neste sentido, o viés do ponto ótimo do orçamento é aquele em que as medidas para fixação da receita levam o cenário de eficiência, inclusive, das despesas realizadas para promoção daquela.

No que toca à fixação da despesa, no Estado de Santa Catarina, é objeto de manual elaborado pela DIOR<sup>477</sup>. A escolha entre despesas a serem efetuadas, bem como o seu respectivo montante, deriva de preferências efetuadas pelo Gestor. A alocação ótima de orçamento deve ter como ponto de referência o retorno/resultado/utilidade apresentada à Sociedade.

Imagine-se que o Ente aplique 10 unidades, contratando 10 professores que mantêm o serviço de educação fundamental com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de seis pontos. A busca por melhoria do índice pode passar pela ampliação da despesa com a contratação de mais professores ou investir na melhoria da estrutura das escolas, ou ainda aplicar recursos para promoção de recursos tecnológicos na rede de ensino. Note-se, inclusive, que a ampliação da despesa pública com um viés de melhoria dos índices de educação impossibilitará a sua utilização em outras vertentes.

O estabelecimento das despesas que serão realizadas no exercício, dentro da LOA, como vimos, passa por uma série de requisitos. De início, deve existir correlação com receitas. Nos termos do Artigo 16 da LRF<sup>478</sup>, é ilegal a criação de despesa pública que

<sup>476</sup> Disponível em: [http://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/orientacoes/227/Manual\\_da\\_Reestimativa\\_e\\_Projecao\\_das\\_RD\\_A's.pdf](http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/orientacoes/227/Manual_da_Reestimativa_e_Projecao_das_RD_A's.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>477</sup> Disponível em: [https://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/orientacoes/307/Manual\\_Tecnico\\_003\\_Fixacao\\_de\\_Despesas\\_LOA2023.pdf](https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/orientacoes/307/Manual_Tecnico_003_Fixacao_de_Despesas_LOA2023.pdf). Acesso: em 26 nov. 2023

<sup>478</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357) I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de

não esteja acompanhada de: 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e 2) 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.

Neste sentido, inclusive, em Santa Catarina a DIOR estabelece um rol de preferência na fixação da despesa iniciando por aquelas relativas a pessoal e encargos, passando pelas demais despesas correntes para só então chegar-se aos investimentos e inversões financeiras. Ou seja, evitam-se investimentos antes da existência de cobertura de receitas para despesas de manutenção do serviço público.

Ultrapassado este prerequisite inicial, a despesa pública ótima é aquela que, diante da disponibilidade existente, atende de maneira eficiente às necessidades daquela comunidade específica, sem descuidar-se do cumprimento do papel institucional das instituições e da concretização do interesse público primário e secundário. Cumpre avançar neste ponto.

Viu-se no Capítulo 2 que os pressupostos da economia são a escassez de recursos e a infinitude de necessidades. Portanto, escolhas e preferências devem ser realizadas para alocação do orçamento disponível. Some-se a isto que a eficiência deriva de escolhas que apresentem maior resultado, desde que encadeado com o cumprimento do papel institucional constitucional e efetivação do interesse público primário e secundário. Este alinhamento de escolhas na alocação dos recursos em determinadas despesas é que perfaz o ponto ótimo do orçamento.

Apresentado o cenário do orçamento ótimo sob os vieses da arrecadação, da despesa e do cumprimento do papel institucional, ver-se-á a sua aplicação para e pela PGESC.

---

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.

#### 4.1.5 Orçamento ótimo para e pela PGESC

Analisados os elementos que constituem o orçamento ótimo, avança-se para identificá-lo para e pela PGESC. Utilizam-se aqui duas preposições distintas, “para” e “pela”, exatamente em busca de apresentar dimensão dos vieses diferentes de abordagem, tanto na ótica de finalidade (para a PGESC), quanto da participação (pela PGESC). A construção do orçamento envolve diretamente a atuação da PGESC, seja definindo suas prioridades, o seu plano de ação, os seus programas, os indicadores, bem como a interlocução com as partes envolvidas no processo de elaboração das peças orçamentárias, tanto no executivo, quanto no legislativo, além da execução, reavaliação e adequação deste ciclo de execução da despesa pública. A abordagem iniciará a partir do viés da finalidade.

Torres leciona que criar um orçamento é “quantificar valores éticos, ponderar princípios constitucionais, efetuar o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados”<sup>479</sup>, p. 155. Arrematando, Pereira ressalta que “é um processo dinâmico de racionalização coordenada de opções, permitindo prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vista à tomada de decisões mais adequadas e racionais”<sup>480</sup>, p. 116.

O orçamento ótimo para a PGESC passa pela alocação de recursos suficientes para o desempenho com eficiência do seu múnus constitucional. Valendo-se novamente da classificação apresentada por Madureira, o orçamento ótimo deve necessariamente passar pela destinação de recursos públicos suficientes para o exercício das funções contenciosa, consultiva e de controle interno de juridicidade<sup>481</sup>, p. 100.

Nas três funções, a atuação ótima demanda a presença de três elementos: estrutura, autonomia e atuação justa e legítima por parte da Administração. Explora-se cada um destes elementos.

O ponto da estrutura envolverá diversas questões distintas: (i) quantitativo de servidores – procuradores do Estado, equipe de apoio e assessoria, (ii) parque tecnológico, (iii) capacitação e qualificação reiterada e consistente dos atores do processo, (iv) estrutura predial, (v) reconhecimento financeiro e (vi) promoção da saúde mental.

---

<sup>479</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Vol. III, 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

<sup>480</sup> PERREIRA, José Matias. **Finanças públicas**: a política orçamentária do Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>481</sup> MADUREIRA, 2016.

Viu-se no Capítulo 3 que, entre os diversos Estados pesquisados, Pará, Rondônia, Mato Grosso, Goiás, Paraná e Espírito Santo, a PGESC detém os piores índices quando avaliada a correlação da quantidade de Procuradores do Estado ativo e o número de processos ativos, bem como a população do respectivo Estado. Tal noção fica evidenciada quando a unidade federada vizinha, o Estado do Paraná, exercendo atividades compatíveis àquelas no Estado de Santa Catarina, com uma população um pouco maior, tem mais do que o dobro da quantidade de Procuradores Ativos. A necessidade de reforço tanto do quadro ativo de Procuradores do Estado, quanto da equipe de apoio e assessoria é iminente.

Não há desempenho com eficiência, salvaguardando a correção de políticas públicas, promovendo a arrecadação de crédito público, defendendo os interesses do Catarinense, com escassez de pessoal. A nomeação integral dos candidatos aprovados ao final do Concurso Público nº 1/2022<sup>482</sup> para o cargo de Procurador do Estado é medida que se impõe, assim como aqueles aprovados na carreira de apoio<sup>483</sup>.

A continua renovação dos instrumentos tecnológicos é outra medida indispensável. Os avanços no serviço jurídico eletrônico, associados com a progressiva inclusão de tecnologias de inteligência artificial pelos atores processuais, exigem continua requalificação dos processos tecnológicos da instituição.

Além disto, é fundamental o processo constante de capacitação e qualificação reiterada do material humano da PGESC. O desenvolvimento de plano de ação capaz de, num cenário de mutação legislativa e jurisprudencial constante, somado a cada vez maiores necessidade de intervenção do órgão central de serviços jurídicos do Estado de Santa Catarina, manter a capacitação técnica e psicológica dos seus servidores. Como dito, a promoção da saúde mental deve também ser vetor primordial de atuação do órgão.

Por fim, o reconhecimento financeiro, com políticas públicas de valorização remuneratória dos servidores, é medida que assegura os ditames de função essencial da justiça atribuída pelo constituinte à PGESC.

Na sequência, a autonomia técnica é elemento essencial para configuração de uma atuação ótima. Assegurar ao Procurador do Estado de Santa Catarina a sua independência técnico-funcional é seu direito e dever do Estado. Nas palavras de Moreira Neto: “os Advogados do Estado não necessitarão de autorização hierárquica ou de beneplácito

---

<sup>482</sup> Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/concursos/pgesc22>. Acesso em: 30 nov. 2023.

<sup>483</sup> Disponível em: <https://www.institutoconsulplan.org.br/getConc.aspx?key=srf4gI7P9NA>. Acesso em: 30 nov. 2023.

superior para atuarem de acordo com sua ciência e sua consciência”<sup>484, p. 43</sup>, porque “acima do dever de pugnar pelos específicos interesses que lhe são confiados, para o interesse geral de sustentar a própria ordem jurídica que os define e acautela”<sup>485</sup>.

Aguiar, reiterando o pensamento apresentado por Moreira Neto, pontua que a autonomia é “um verdadeiro princípio constitucional implícito que regula não só a atividade dos advogados públicos, mas também toda a Administração Pública, que deve obediência aos ditames do Estado Democrático de Direito”<sup>486, p. 57</sup>. Nessa ambiência, a autonomia técnica atrela uma série de consequências, que passam desde assegurar-se confiança e independência na atuação do Procurador do Estado, garantindo-lhe, por exemplo, a prerrogativa de nomeação independente de cargos comissionados que integram a sua estrutura de auxílio, quanto não admitir condutas de repreensão em função de posições antagônicas adotadas em manifestação àquelas defendidas pela Gestão.

Por fim, o orçamento ótimo passa, ainda, por uma atuação justa e legítima por parte da Administração. Como foi exposto, os indicadores da litigiosidade administrativa e da saúde são diretamente impactados pelas políticas públicas escolhidas pelo Estado. A promoção de condutas antijurídicas inevitavelmente resulta em demandas judiciais que consomem recursos públicos de maneira inadequada. No Capítulo 2 desta obra defendeu-se que é não apenas direito, mas dever do Procurador do Estado atuar na promoção da justiça, mesmo que isto implique assunção de erros da Administração, seja quando ocorra na atuação consultiva, seja na judicial.

Isto, inclusive, implica concluir que indicadores de litigiosidade presentes no PPA 2020-2023 estão atrelados a avaliação da conduta do Ente e das políticas públicas escolhidas pelas pastas da Saúde, Segurança Pública e Gestão de Pessoal do Estado, dentre outras, do que destinadas a avaliar eficiência da atuação da PGESC. A multiplicidade de demandas judiciais não passa por atuações equivocadas do órgão central de serviços jurídicos de SC, mas reverbera conflitos surgidos em outras unidades da Administração Pública. Nesta medida, portanto, até mesmo uma análise de decisões procedentes-improcedentes, a fim de mensurar eficiência da atuação da PGESC, torna-se impactada, pois numa série de vezes o resultado que sintetiza justiça é a improcedência.

---

<sup>484</sup> MOREIRA NETO, 2009.

<sup>485</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>486</sup> AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público? In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia do Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Nesta medida, portanto, uma atuação justa e legítima da Administração Pública é vetor relevante na definição da atuação ótima do órgão e da alocação de recursos públicos no serviço de justiça.

Explorado o viés da finalidade (para a PGESC), passa-se a tratar da participação (pela PGESC). Assumir um papel ativo na formação, execução e adequação do orçamento é elemento indispensável para construção do orçamento ótimo para a PGESC. Nos capítulos anteriores apresentou-se como ocorre o processo de construção das leis orçamentárias no Estado de Santa Catarina. O envolvimento de múltiplos setores do Poder Executivo e do Poder Legislativo Catarinense demandam que a PGESC construa adequados caminhos para uma alocação ótima de recursos.

É neste ponto que as ferramentas da AED, em especial a TEP, se mostram fundamentais. Construir o processo de “ganha-ganha” é o que se destaca no Tópico seguinte.

#### **4.1.6 Orçamento Ótimo e a AED – TEP e PEES como ferramentas para a construção da alocação ótima de recursos públicos pela PGESC**

A construção do orçamento ótimo para a PGESC passa pela alocação eficiente de recursos públicos nas peças orçamentárias. No tópico anterior sustentou-se que tanto no processo de formação das leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA –, quanto na sua execução, exige-se a negociação com múltiplos atores do Poder Executivo e Legislativo. Além disto, entender a real necessidade da instituição, pautada nas suas funções e na eficiência alocativa do incremento de recursos, é o passo inicial da confecção da proposta orçamentária. Defendeu-se que o ferramental da AED é fundamental para construção do ponto ótimo do orçamento para a PGESC.

Neste Tópico demonstra-se como a AED pode auxiliar no processo de construção/elaboração/execução/readequação do orçamento ótimo, optando-se pelos vieses da PEES e da TEP<sup>487</sup>.

Tendo, como principal enfoque, as “consequências”<sup>488</sup> advindas da tomada de decisão.

Esse movimento interdisciplinar, valendo-se do conhecimento da Microeconomia, aplica os elementos de valor, utilidade e eficiência às searas do direito de forma

---

<sup>487</sup> A AED foi explorada no Capítulo 2, ao qual se remete o leitor para mais considerações.

<sup>488</sup> *Ibidem*, p. 1.

dinâmica<sup>489, p. 69</sup>. É, nesta medida, instrumento essencial na economia do bem-estar social para explicar, compreender e prever os fatos no ordenamento jurídico<sup>490, p. 25</sup>.

Desse modo, a AED é a aplicação da teoria econômica e dos métodos econométricos no exame da formação, da estrutura, dos processos e dos impactos do direito e das instituições legais para uma maior eficiência alocativa, a fim de alcançar o bem-estar social<sup>491, p. 10</sup>.

AED funciona como uma espécie de “lente da economia”<sup>492</sup> que permite visualizar os fenômenos jurídicos no viés de eficiência, atrelado ao exame da consequência das escolhas e preferências. Esta ferramenta servirá tanto no processo de definição da proposta orçamentária quanto na construção das peças orçamentárias<sup>493, p. 125</sup>.

Viu-se ao longo do Capítulo 2 a importância da PGESC para concretização dos postulados da justiça e do interesse público, primário e secundário. Este Órgão Central dos serviços jurídicos catarinenses é elemento para o planejamento, formação, construção, execução e controle das políticas públicas que, eficientemente, solucionem as demandas sociais e econômicas que a sociedade espera e de que precisa.

Neste sentido, a partir da alocação eficiente de recursos públicos, pode-se utilizar o PEES<sup>494</sup> como vetor para construção do orçamento ótimo para a PGESC. Destinar recursos públicos que promovam eficiência e bem-estar social, reduzindo as desigualdades, depende de um órgão de serviços jurídicos forte e devidamente adequado ao seu mister.

A utilização cuidadosa de critérios econômicos harmonizados com objetivos de justiça e bem-estar social representa alternativa para regras de Direito próprias do desenvolvimento<sup>495, p. 275</sup>. O PEES servirá como ferramental para construção das peças orçamentárias preocupadas não apenas com eficiência-utilidade, mas com satisfação dos

<sup>489</sup> RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; GALESKI, Irineu Júnior. **Teoria geral dos contratos: contratos empresariais e análise econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

<sup>490</sup> PACHECO, Pedro Mercado. **El análisis económico del derecho: una reconstrucción teórica**. Madrid: Cento de Estudios Constitucionales, 1994.

<sup>491</sup> PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020.

<sup>492</sup> Expressão utilizada por BECKER, Gary S. **Crime and punishment: an economic approach**. New York: Columbia University, 1968. Disponível em: <http://www.wv.uni-magdeburg.de/bizecon/material/becker.1968.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2023.

<sup>493</sup> COOTER, Robert; ULEN Thomas. **Direito & economia**. Tradução de Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. Título original: Law and economics.

<sup>494</sup> A PEES foi explorada no Capítulo 2, ao qual se remete o leitor para mais considerações.

<sup>495</sup> Nesse sentido acompanha-se em GONÇALVES, 2014.

aspectos inerentes ao desenvolvimento do bem-estar econômico-social. A PEES atuará como limite à eficiência desenfreada e estéril<sup>496</sup>.

A alocação de recursos públicos suficientes e necessários para o desempenho das atividades da PGESC, como visto, promove esse direcionamento da máquina estatal ao atingimento de critérios de justiça e promoção social. Assim é que a correlação com o Princípio da Eficiência Econômico-Social se torna natural, na medida em que este último está alinhado com a base principiológica da CRFB/88. E mais, permite associar, de forma clara, a eficiência ao atingimento de fins sociais, transcendendo a perspectiva meramente pecuniária ou financeira. O princípio defende que a eficiência econômica deve estar atrelada à justiça social, ao desenvolvimento humano e à necessária redução das desigualdades.<sup>497</sup>

A utilização da PEES no processo de elaboração da proposta orçamentária da PGESC termina, portanto, por concretizar o próprio desenvolvimento sustentável. Ou seja, a alocação de recursos em que a eficiência e o desenvolvimento são vistos como norte, mas não exclusivo, acompanhado da promoção do bem-estar, justiça, cidadania e qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. O primado do desenvolvimento sustentável, a partir de Benhken, estaria alinhado ao cumprimento de 05 (cinco) prerequisites: (i) promoção do empoderamento social, (ii) desenvolvimento sustentável, (iii) combate às desigualdades sociais e regionais, (iv) participação e controle social e (v) transparência e clareza nas informações<sup>498</sup>.

Note-se, inclusive, que alguns Entes, como o Município de Maringá, possuem leis municipais estabelecendo a responsabilidade social como objetivo e obrigação do Ente a ser alcançado<sup>499</sup>. Assim, a construção da proposta orçamentária, alocando eficientemente recursos financeiros escassos, deve levar em consideração as questões sociais visando diminuir ao máximo as externalidades negativas<sup>500</sup>.

Defende-se que a PEES auxiliará na construção de uma proposta orçamentária para a PGESC – o orçamento ótimo – cuja alocação dos escassos recursos não se

---

<sup>496</sup> Ibidem.

<sup>497</sup> VITALIS, Aline. O princípio da eficiência econômico-social e a justiça fiscal. **Revista CEJ Brasília**, v. 25, n. 82, p. 105-113, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/166896>. Acesso em: 5 dez. 2023.

<sup>498</sup> BEHNKEN, Luis Mario; RICCI, Rudá. A responsabilidade fiscal e social. **Revista de Administração Municipal – Municípios**, v. 52, n. 261, p. 37-45. Editora: Rio de Janeiro: IBAM, jan./fev./mar. 2007. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=33043>. Acesso em: 5 dez. 2023.

<sup>499</sup> Vide a Lei Municipal nº 7.144/2006. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:3001/norma/8956>. Acesso em: 5 dez. 2023.

<sup>500</sup> STLEZER; CHAVES, 2016.



descurará da promoção das funções típicas do órgão central de serviços jurídicos catarinense, tampouco do “Mínimo Ético Legal determinado pelo Estado”<sup>501</sup>.

O PEES servindo como vetor de “conciliação dos interesses dos grandes agentes econômicos com os interesses da coletividade.”<sup>502</sup>

Outro viés da AED que se explora na construção do orçamento ótimo é o referencial teórico da *Public Choice*<sup>503</sup>. E utiliza-se deste para a construção/execução/alteração das peças orçamentárias visto que dependem de diversos atores, processos e procedimentos em que há atuação direta de Agentes Políticos. Assim sendo, é a TEP a ferramenta que pode auxiliar um processo de ganha-ganha.

Conforme Silva, planejar o orçamento em qualquer grupo constitui um processo em que várias pessoas expressam diferentes desejos e fazem julgamentos diferentes<sup>504</sup>. Nessa medida, num grupo, parte dele pode se unir e influenciar na definição da utilização dos recursos existentes. Esta percepção de que o homem econômico, aquele que atua na seara privada, age do mesmo modo no âmbito público é encapada pela TEP<sup>505</sup>. Assim o *homo publicus* e o *homo economicus* são na essência a mesma pessoa, porém as ações e decisões do *homo publicus* afetam toda a sociedade haja vista serem escolhas públicas.

A TEP debruça-se em esclarecer o processo de desenvolvimento de tomada de decisões coletivas, a partir de uma visão mais realista do processo político. Afasta-se, em certa medida, um ideal democrático para, sob a perspectiva de suas consequências econômicas e jurídicas, orientar a ação no mundo da vida. Conforme Muller:

Escolha Pública pode ser definida como o estudo econômico da tomada de decisões fora do mercado, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política. O objeto de estudo da escolha pública é o mesmo da ciência política: a teoria do Estado, regras de votação, comportamento do eleitor, política partidária, burocracia, e assim por diante. No entanto, a metodologia da escolha pública é a da economia. O postulado comportamental básico da escolha

---

<sup>501</sup> Ibidem.

<sup>502</sup> Ibidem.

<sup>503</sup> A TEP foi explorada no Capítulo 2, ao qual se remete o leitor para mais considerações.

<sup>504</sup> SILVA, M. F. G. **O processo orçamentário no Brasil**. Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getulio Vargas-EAESP/FGV-SP, 1995.

<sup>505</sup> “A Escolha Pública pode ser definida como o estudo econômico da tomada de decisões não mercantil, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política. O tema da escolha pública é o mesmo da ciência política: a teoria do Estado, as regras de votação, o comportamento dos eleitores, a política partidária, a burocracia, e assim por diante. A metodologia da escolha pública é a da economia, no entanto. O postulado comportamental básico da escolha pública, assim como da economia, é que o homem é um maximizador de utilidade racional e egoísta”, tradução própria. BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

pública, assim como para a economia, é que o homem é um maximizador racional de utilidade egoísta.<sup>506</sup>

Utilizando-se da lógica do mercado privado, no qual os agentes econômicos buscam a maximização do lucro, a TEP oferece uma visão cética do sistema político. Este referencial permite auxiliar a construção da alocação ótima de recursos tanto na sua vertente positiva, quanto a normativa. No processo do orçamento ótimo, a análise positiva se propõe a entender como as entidades políticas se comportam na definição da alocação de recursos escassos ante as necessidades ilimitadas e interesses contrapostos<sup>507</sup>. Portanto, a TEP servirá para auxiliar os atores do Poder Executivo e Legislativo na definição política de destinação de receitas/despesas na peça orçamentária para e pela PGESC.

De outro lado, a análise normativa auxilia a definir características do processo decisório para que estes satisfaçam as condições de escolhas coletivas<sup>508</sup>. Ou seja, auxiliar a criação das normas – as peças orçamentárias – destinadas a alocar recursos eficientemente para a PGESC. A TEP é ferramenta capaz de prever não só que medidas políticas serão aprovadas, mas também de que forma serão (ou não) implementadas.<sup>509</sup>

Ainda, é fundamental revisitar os conceitos da TEP relativos a *rent seeking*, *lobbying* e *logrolling*, associados ao processo orçamentário ótimo para e pela PGESC.

O *rent-seeking* é a busca por privilégios especiais por meio dos quais grupos de interesse conseguem transitar pelo aparelho estatal<sup>510</sup>. A partir de movimentos coordenados, estes grupos vertem a atuação da máquina estatal em torno de interesse privado. Esta medida resulta em uma alocação ineficiente de recursos econômicos por implicar atividades tipicamente improdutivas<sup>511</sup>.

O *lobby*, por sua vez, figura como a atividade de pressão exercida por representantes especializados de tais grupos para influenciar as decisões do poder público, não só do legislativo, em prol de interesses particulares<sup>512</sup>. O *lobby* envolve não apenas a

<sup>506</sup> Tradução própria. Cf. MUELLER, D., C. Public Choice II. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-2 *apud* ORCHARD, Lionel; STRETTON, Hugh. **Public Choice**. Cambridge Journal of Economics, 1997, v. 21, p. 409-430.

<sup>507</sup> MUELLER, Dennis C. Public choice: A survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 2, p. 395-433, 1976.

<sup>508</sup> PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, p. 419-442, 1997.

<sup>509</sup> PEREIRA, 1997.

<sup>510</sup> TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria de escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

<sup>511</sup> Nesse sentido ver SILVA, 1995.

<sup>512</sup> FIGUEIREDO, N. L. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **Organicom**, v. 8, n. 14, 181-189, 2011.

coleta de informações e apresentação de propostas, mas todo o processo de convencimento e pressão.<sup>513</sup>

Na gestão do orçamento, a medida é relevante. Devido aos diversos interesses no orçamento público, é impossível que a peça orçamentária consiga atender plenamente todos esses grupos, uma vez que os recursos são limitados e os interesses, infinitos<sup>514</sup>. Nessa medida, a atuação de determinadas figuras que integram o quadro de servidores da PGESC, tais como as figuras do Procurador-Geral do Estado, bem como o Presidente da Associação dos Procuradores do Estado de Santa Catarina (APROESC), tem relevo para condução do processo de alocação de recursos suficientes na instituição.

Por fim, o *logrolling* é expressão que designa a atuação dos parlamentares que se utiliza das estruturas e mecanismos de funcionamento do Parlamento para priorizar ganhos pessoais, especialmente relacionados à maximização de sua carreira política.<sup>515</sup> Este pode servir de instrumento de convencimento dos Agentes Políticos em um contexto de ganha-ganha, pelo meio do qual a promoção do orçamento ótimo da PGESC esteja democraticamente alinhada às pretensões de ganho político.

A TEP, portanto, como “política sem romance”<sup>516</sup>, é ferramenta de fundamental importância para construção do orçamento ótimo. No Tópico seguinte, acompanhar-se-ão mecanismos e modelos de criação do orçamento ótimo.

#### 4.1.7 Criando o orçamento ótimo

Avançando, no que toca aos modelos de orçamento público faz-se classificação inicial, que o enquadra em tradicional e programático. O orçamento tradicional tem definição apresentada por Silva:

[...] é um instrumento de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e população, nem objetos econômicos e sociais a atingir com sua execução.<sup>517, p. 51</sup>

<sup>513</sup> OLIVEIRA, A. C. J. O lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Revista Medições**, v. 10, n. 2, p. 219-236, 2005.

<sup>514</sup> SILVA, *op. cit.*

<sup>515</sup> TULLOCK, SELDON; BRADY, *op. cit.*

<sup>516</sup> Tradução própria do título original: “Politics without romance”. In: *Idem; ibidem*, p. 45.

<sup>517</sup> SILVA, 1973.

O orçamento tradicional tem a preocupação restrita a alcançar equilíbrio de despesas. Numa visão bidimensional, conduz a atuação da administração pública a encontrar um coeficiente de equilíbrio entre receita e despesas públicas. Giacomoni acrescenta que esta “modalidade tem a atenção direcionada em apresentar uma linguagem contábil capaz de instrumentalizar o controle de despesas por unidades administrativas e por objeto”<sup>518</sup>, p. 61.

Por sua vez, o orçamento-programa surge no final da década de 1950 nos Estados Unidos da América, na busca de um planejamento em funções, atividades e projetos. Esta técnica ficou denominada por *Planing, Programing and Budgeting System* (PPBS). De acordo com Belchior:

Orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho elaborado dentro de cada programa.<sup>519</sup>, p. 14

No Brasil, o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu expressamente a aplicação da técnica do orçamento-programa, conforme redação dos Artigos 15 a 18. Paixão sustenta que o primeiro registro da técnica do orçamento-programa no Brasil ocorreu em 1970, passando a ser adotado pelas demais unidades a partir de 1974, com a redação do Decreto n.º 71.353, de 9 de novembro de 1972:

A introdução do orçamento-programa na administração pública brasileira foi um marco importante na evolução do processo orçamentário e que transformou o orçamento em um dos principais instrumentos de ação do governo.<sup>520</sup>

A técnica do orçamento-programa, portanto, é capaz, a um só tempo, de pressupor um plano à sua construção, no qual se identificam a direção, os objetivos, a responsabilidade da execução e os resultados a serem alcançados. Tem-se, assim, uma visão tridimensional, um elo entre as receitas e despesas ao alcance de metas.

Vê-se, portanto, que o orçamento-programa detém o contexto necessário para permitir que as alocações de recursos estejam alinhadas à utilidade e à eficiência. Ao lado dos modelos, existem duas técnicas de construção do orçamento público, a primeira,

<sup>518</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

<sup>519</sup> BELCHIOR, Procópio Gomes de Oliveira. **Novo orçamento-programa**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1976.

<sup>520</sup> PAIXÃO, Luiz Carlos C. **Processo orçamentário federal**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1977. Conferência proferida no 1.º Seminário de Práticas Orçamentárias.

denominada de “incrementativa”, e a segunda, de “orçamento base zero”. Veja-se cada uma delas.

A técnica incrementativa, largamente utilizada nas organizações públicas, consiste em movimento de incidência da taxa de crescimento das receitas sob as despesas previstas no orçamento anterior. Portanto, ocorrendo um crescimento de 10% (dez pontos percentuais) na arrecadação, aplica-se linearmente o percentual nas despesas anteriormente previstas. É medida que deixa de avaliar a necessidade e eficiência do gasto público, consistindo, nas palavras de Delfim Netto, em um verdadeiro “orçamento geológico”, em função de se mostrar no “acúmulo de camadas” sem fim<sup>521</sup>.

O orçamento base zero, de acordo com Pyhrr<sup>522</sup>, constitui-se em abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos da América no final da década de 1960. Neste, a alocação do recurso ocorre a partir do questionamento de cada um dos lançamentos de despesas, analisando-se os efeitos e as respectivas áreas, sem utilizar o montante do exercício anterior como parâmetro.

O processo do planejamento exige que cada administrador justifique integralmente seu orçamento em detalhe, isto é, partindo do zero, justificando a necessidade de realizar cada uma das despesas. Austin sustenta que “orçamento Base Zero é um procedimento formal de avaliação de propostas de despesas em relação aos resultados almejados (incluindo a eliminação de resultados), escolhendo-se aquelas que melhor se coadunam às prioridades pré-determinadas da empresa.”<sup>523</sup>, p. 18

---

<sup>521</sup> DELFIM NETTO, Antonio. Por que não começar do começo de 2017? **Valor Econômico**, coluna publicada em 12 de maio de 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/por-que-nao-comecar-do-comeco-de-2017.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2023.

<sup>522</sup> PYHRR, Peter A. **Orçamento base zero**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. São Paulo: Interciência, 1981.

<sup>523</sup> AUSTIN, Allan L. **Zero base planning and budgeting (ZBPB): a manual for the Brazilian manager**. New York: John Wiley & Sons, 1982.

Diagrama 1 – Fases do Orçamento base zero



Fonte: Extraído de Pires<sup>524</sup>.

Portanto, a partir da definição inicial e considerando os resultados apresentados pelos recursos aplicados nos exercícios anteriores, define-se a alocação das despesas. Na visão de Silva, o orçamento base zero constitui-se em:

Um processo operacional, de planejamento e orçamento, que exige de cada administrador a justificativa detalhada dos recursos solicitados. Esse procedimento exige que as funções dos departamentos sejam analisadas em pacotes de decisão, os quais serão avaliados e ordenados pela sua importância.<sup>525, p. 70</sup>

Arrematando, Pyhrr apresenta as linhas gerais a serem obedecidas no orçamento base zero:

O processo exige que cada administrador justifique detalhadamente todas as dotações solicitadas em seu orçamento, cabendo-lhe justificar por que deve gastar dinheiro. Cada administrados é obrigado a preparar um “pacote de decisão” para cada atividade ou operação.<sup>526, p. XIII</sup>

A junção do orçamento-programa, através da utilização da técnica do orçamento zero, compõe os mecanismos necessários para construção do orçamento ótimo.

<sup>524</sup> PIRES, José Santo Dal Bem. **Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as universidades públicas do Estado do Paraná**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102707>. Acesso em: 29 nov. 2023.

<sup>525</sup> SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000.

<sup>526</sup> PYHRR, 1981.

Construída e publicada a lei orçamentária, é natural que a mesma sofra ajustes e adequações ao longo da sua execução. No capítulo anterior, ao apresentar algumas informações relativas ao PPA 2020-2023, foi possível notar projeções que não se realizaram como esperado. Neste cenário, é preciso adotar medidas corretivas de reequilíbrio que serão abordadas no tópico seguinte.

#### **4.1.8 (Des)Equilíbrio e a execução orçamentária – *deficit versus superavit* orçamentário, excesso *versus* queda de arrecadação e suplementação *versus* contingenciamento do orçamento**

No Tópico anterior exploraram-se os modelos de construção do orçamento e viu-se que na sua execução é possível ser necessária a adoção de medidas corretivas. Analisa-se a repercussão desses desequilíbrios na execução do orçamento, a partir da distinção entre *deficit* e *superavit*, além de abordar também a distinção desses indicadores para excesso *versus* queda da arrecadação e a suplementação *versus* contingenciamento do orçamento.

A análise financeira é mecanismo de verificação da estrutura patrimonial e da solvência do Ente. A solvência é verificada através do cálculo de liquidez, que procura evidenciar a capacidade de pagamento do Ente em curtíssimo, curto e longo prazo.

Essa análise é feita por quocientes e consiste em verificar a situação financeira por meio da relação existente entre componentes da demonstração financeira.

Conforme Franco, quociente “é o resultado de comparação entre dois componentes do conjunto. Não se confunde, pois, com coeficiente, que é a porcentagem de um componente em relação ao conjunto”<sup>527</sup>, p. 144.

A par da discussão doutrinária quanto a se tratar de quociente ou indicadores<sup>528</sup>, é através da análise desses índices contábeis que se chega à avaliação do déficit/superávit, excesso/queda da arrecadação. Nenhuma das normas infraconstitucionais relevantes do Direito Orçamentário – Lei n.º 4.320/64 e a LC n.º 101/00 – apresenta regulamentação específica sobre aqueles conceitos.

---

<sup>527</sup> FRANCO, Hilário. **Estrutura, análise e interpretação de balanços**: de acordo com a nova Lei das S.A., Lei 6.404, de 15.12.1976. 15. ed. Atlas, 1980.

<sup>528</sup> Matarazzo entende que se trata de índice, ao alertar que “o importante não é o cálculo de grande número de índices, mas de um conjunto de índices que permita conhecer a situação da empresa, segundo o grau de profundidade desejada na análise”. MATARAZZO, D. C. **Análise financeira de balanços**: abordagem básica e gerencial. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

O Tesouro Nacional conceitua, em seu glossário, o déficit financeiro como “maior saída de numerário em relação à entrada, em um determinado período”<sup>529</sup>. Adotando linguagem mais acessível, termina por conceituar o *deficit* como o momento de encontro entre aquilo que se arrecadou e aquilo que se despendeu. Caso o que se despendeu seja maior do que aquilo que se arrecadou, estaríamos diante do *deficit* financeiro.

A avaliação do déficit/superávit financeiro é indicador para avaliação e acompanhamento da Gestão fiscal do Ente. É resultado do balanço patrimonial, como uma posição estática do patrimônio da entidade em certo momento.

O déficit financeiro, em linhas gerais, é o resultado negativo entre a apuração do ativo financeiro e o passivo financeiro. Essa é a interpretação que se extrai do § 2º do Artigo 43 da Lei n.º 4.320/64, quando o legislador regulamenta o superávit financeiro:

Art. 43. *Omissis* [...].§2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Segundo Oliveira, superávit/déficit financeiro é a diferença entre o ativo e o passivo financeiro<sup>530</sup>, p. 488. Neste sentido, Ramos Filho entende que o superávit/déficit financeiro é o crédito suplementar e/ou resultado negativo apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, diferindo do excesso de arrecadação acumulado mês a mês<sup>531</sup>, p. 307. Para Reis:

[...] *superávit financeiro* (suficiência financeira, que é a mesma coisa) resultante da diferença positiva entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, que são os elementos constitutivos do Patrimônio Financeiro. Deve-se conjugar a esse superávit financeiro os saldos dos créditos adicionais transferidos (atualmente, somente aqueles abertos nos últimos quatro meses do exercício) e as operações de crédito a eles vinculadas, a fim de permitir um superávit financeiro.<sup>532</sup>, p. 97

O déficit/superávit financeiro é uma espécie de capital de trabalho próprio que as entidades governamentais utilizam nas suas atividades correntes, ou seja, é formado por

<sup>529</sup> Do Portal da Transparência, disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=d>. Acesso em: 21. nov. 2023.

<sup>530</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

<sup>531</sup> RAMOS FILHO, 2012.

<sup>532</sup> REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 34. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.



recursos financeiros líquidos oriundos das suas atividades ou fontes próprias e que estão sendo aplicados no desenvolvimento quer de atividades-meio, quer de atividades-fim<sup>533</sup>.

Então, em breves linhas, o superávit/déficit financeiro é o instituto que designa a diferença positiva/negativa entre o ativo<sup>534</sup> e o passivo financeiro<sup>535</sup> apurado no balanço patrimonial do exercício anterior. Desse resultado, retiram-se os créditos adicionais que passarão para o outro exercício e somam-se as operações de créditos a eles vinculadas.

Nesse feito, os conceitos de superávit/déficit financeiro e excesso/queda da arrecadação têm estreita correlação ao equilíbrio citado anteriormente. No entanto, são institutos que não se confundem.

A Lei n.º 4.320, de 1964, define, ao longo do seu art. 43, as fontes de recursos que podem ser utilizadas para a abertura de créditos adicionais. Em seu § 3º, referida norma estabelece a definição do que se entende por excesso de arrecadação, *in verbis*:

Art. 43. *Omissis* [...]§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

O excesso de arrecadação é instituto que analisa o comportamento da arrecadação dentro do ano em curso – dentro do exercício corrente.

Ou seja, analisando a previsão de arrecadação mensal estipulada, bimestral e quadrimestral no âmbito da Lei Orçamentária Anual, poderá o Gestor apurar que, em determinada época do ano, a arrecadação comportou-se melhor do que aquilo que fora planejado.

O conceito de excesso de arrecadação transcrito acima leva em consideração, portanto, dois aspectos distintos. O primeiro preocupa-se com o que “já ocorreu” ao longo do ano, determinando que se compare o montante acumulado da receita efetivamente realizada com aquele que havia sido previsto na LOA.

---

<sup>533</sup> *Ibidem*.

<sup>534</sup> “Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará: I – O Ativo Financeiro; II – O Ativo Permanente; § 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. § 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.”

<sup>535</sup> O passivo também é classificado em passivo circulante e não circulante. O passivo circulante compreende as obrigações conhecidas e estimadas exigíveis em até doze meses das demonstrações contábeis. O passivo não circulante compreende os passivos exigíveis após doze meses da data das demonstrações contábeis. Compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no passivo circulante.

O segundo aspecto do conceito volta-se para desvendar o que ainda “irá ocorrer”, ou seja, preocupa-se em analisar o comportamento (tendência) que se espera da receita para o restante do ano. Análise essa necessária para confirmar se eventuais excessos observados ao longo do ano não representariam, por exemplo, a simples antecipação no recebimento de certos ingressos de recursos.

Assim, a apuração de eventual excesso de arrecadação é situação que decorre do ato de se realizar, durante a execução do orçamento, nova estimativa de receitas, tendo como base o comportamento já observado para as receitas ao longo do exercício.

Fica claro, portanto, perceber que há distinção entre o superávit financeiro e o excesso de arrecadação. Sinteticamente, o superávit financeiro e excesso de arrecadação diferem na medida em que o primeiro avalia não apenas a receita e os ativos, mas a sua comparação entre as receitas e as despesas de todo um exercício financeiro, já o segundo representa o comportamento positivo da arrecadação entre o realizado e o projetado.

Por fim, no decorrer da execução orçamentária, seja em função da receita prevista não se realizar, seja em função da despesa estimada extrapolar, será necessário promover ajustes positivos ou negativos na alocação dos recursos públicos. O reforço da dotação é espécie de crédito adicional previsto no Artigo 41, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64. A suplementação de crédito “tem por finalidade reforçar as dotações destinadas ao funcionamento de despesas já previstas na LOA. Não se trata, portanto, de verba destinada a despesa nova, não prevista, mas aquela cuja previsão orçamentária não foi suficiente para a conclusão do gasto”<sup>536</sup>, p. 364.

Na outra mão, o contingenciamento de despesas é medida destinada a ser realizada diante da não realização da receita estimada. Conforme Abraham, “o contingenciamento de despesas consiste em adiamento ou não realização de parte da programação de despesas prevista na Lei Orçamentária em função de insuficiência de recursos”<sup>537</sup>, p. 349. O autor, ainda, discorre que “é expediente adotado para a consecução de metas de ajuste fiscal, adequando-se a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro”<sup>538</sup>.

Nessa linha, inclusive, o Estado de Santa Catarina editou em 2023 o Plano de Ajuste Fiscal de Santa Catarina (PAFISC) como medida destinada a economizar R\$ 425 milhões de reais ante a não realização de receitas públicas.<sup>539</sup>

---

<sup>536</sup> PORTELLA, 2013.

<sup>537</sup> ABRAHAM, 2018.

<sup>538</sup> *Ibidem*, p. 349.

<sup>539</sup> Para saber mais sobre o PAFISC, ver <https://www.sef.sc.gov.br/midia/noticia/3465>. Acesso em: 21 nov. 2023.

As medidas ora citadas, portanto, são destinadas à correção da previsão orçamentária inicial, ampliando-a ou suprimindo-a. Vistas as diferenças entre o déficit/superávit financeiro, excesso/frustração e suplementação/contenção da arrecadação, avança-se para apresentar e analisar as receitas e despesas públicas da PGESC no período do PPA 2020-2023. A partir dos indicadores e das ações executadas, avaliar-se-á o contexto da eficiência na alocação dos recursos públicos.

#### 4.2 GESTÃO EFICIENTE DOS RECURSOS PÚBLICOS POR PARTE DA PGESC – ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS A PARTIR DOS INDICADORES DO PPA 2020-2023

Definidas as nuances teóricas que compõem o orçamento ótimo para e pela PGESC, desde as suas características, passando por todo o seu processo de construção e adequação, segue-se neste momento análise de uma série de informações relativas a ações e os seus respectivos resultados no período do PPA 2020-2023 relativos ao Órgão Central de serviços jurídicos do Estado de Santa Catarina. Tomando por referência indicadores atribuídos pelo Estado à PGESC no PPA 2020-2023, a partir de dados coletados de processos administrativos, sítios eletrônicos governamentais, dentre outros, analisar-se-á a eficiência da alocação de recursos públicos.

O exercício da função administrativa, a partir de Meirelles, não depende apenas de legalidade, mas do exercício com perfeição, presteza e rendimento funcional<sup>540, p. 93</sup>. A eficiência, a partir das lições de Di Pietro, constitui-se princípio constitucional expresso e tem dois diferentes vieses. O primeiro ligado à forma com que o servidor público atuará, e a segunda, que engloba a maneira como a administração pública se organiza, a maneira estrutural, organizacional e disciplinar para alcançar bons resultados, priorizando o bem comum.<sup>541, p. 202</sup>

A análise que se fará parte dos indicadores da PGESC constantes do PPA 2020-2023 – (i) litigiosidade na saúde, (ii) litigiosidade administrativa e (iii) arrecadação da dívida ativa. Avalia-se a eficiência da alocação dos recursos públicos levando em consideração os resultados das ações executadas em correlação aos indicadores previstos

---

<sup>540</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>541</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

para a PGESC no período. Como passo inicial, apresentar-se-ão o processo de criação e escolha dos referidos indicadores para realização da análise.

#### 4.2.1 Dos critérios para criação dos indicadores do PPA 2020-2023 – Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista.

Os indicadores presentes no PPA 2020-2023 foram criados a partir da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C), mecanismo destinado a apoiar a gestão estratégica de governo.<sup>542</sup> Esta metodologia consiste em uma forma de auxiliar na tomada de decisões, considerando as percepções e valores envolvidos no processo, sob a perspectiva de uma visão epistemológica, acerca da tomada de decisões<sup>543</sup>.

Costa e Pirlot afirmam que, “segundo a metodologia MCDA-C, duas convicções básicas informam a modelação da situação investigada: (i) a consideração simultânea dos elementos de natureza objetiva e subjetiva e (ii) a convicção construtivista que tem a participação e a aprendizagem dos decisores, como pilares do paradigma que a informa”.<sup>544</sup> A MCDA-C utiliza-se de atividades de apoio à decisão, as quais são subdivididas em três fases: Estruturação; Avaliação e Elaboração das Recomendações<sup>545</sup>.

No PPA 2020-2023, os indicadores têm como foco implementar um modelo de gestão baseado em indicadores de desempenho e resultados, conforme a redação do Artigo 1º, §2º da Lei Complementar 741/2019<sup>546</sup>. Este modelo busca promover

<sup>542</sup> Disponível em: <https://wordpress.sea.sc.gov.br/site.cge/wp-content/uploads/2023/08/SIG-E-book-04-Indicadores-de-Desempenho-Estrategico.pdf> Acesso em: 11 nov. 2023.

<sup>543</sup> IGARASHI, Deisy Cristina Corrêa; PALADINI, Edson Pacheco; ENSSLIN, Sandra Rolim. A metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista como subsídio para o gerenciamento interno: estudo de caso no PPGC/UFSC. *Organizações & Sociedade*, v. 14, n. 2007, p. 133-149.

<sup>544</sup> COSTA, C. A. B.; PIRLOT, M. **Thoughts on the future of multicriteria field**: basic convictions and outline for a general methodology. *Multicriteria Analysis*. Berlim: Springer Verlag, 1997, p. 562-568.

<sup>545</sup> Cf. ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. N. **Apoio à decisão**: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas. Florianópolis: Insular, 2001; COSTA, C. A. B.; SILVA, F. N. Concepção de uma ‘boa’ alternativa de ligação ferroviária ao porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e à negociação. *Investigação Operacional*, v. 14, p. 115-131, 1994.

<sup>546</sup> Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, daqui por diante denominada simplesmente Administração Pública Estadual. § 1º O detalhamento da estrutura organizacional dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual de que trata esta Lei Complementar será definido por decreto do Governador do Estado, observados os quantitativos de cargos em comissão e de funções de confiança estabelecidos no Anexo III desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei 18.316, de 2021) § 2º O modelo de gestão da Administração Pública Estadual será implementado por meio de indicadores de desempenho e resultados, em um governo pautado na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, objetivando a redução de despesas, o amplo acesso pela

transparência, controle administrativo, integridade, governança e inovação, visando à redução de despesas, ampla acessibilidade à sociedade, melhoria da qualidade dos serviços públicos e parcerias prioritárias entre o Estado e a sociedade.

A partir de mais de duzentos encontros setoriais ao longo de 2019<sup>547</sup>, definiram-se duzentos e setenta e quatro indicadores de desempenho para todo o Estado. O modelo de gestão orienta os resultados a serem alcançados em quatro áreas principais: aprimoramento da gestão pública, investimento em infraestrutura e mobilidade, promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fomento ao desenvolvimento social.

Os dados coletados apontam que a concepção dos indicadores ocorreu a partir de duas nuances distintas – perfil de processos judiciais que possuem o maior impacto financeiro e mensuração da arrecadação de ativos. Dessa forma, estabeleceram-se três indicadores: Litigiosidade Administrativa, Litigiosidade Saúde e Arrecadação da Dívida Ativa.

Por fim, para o monitoramento destes indicadores, utilizou-se a ferramenta de gestão e análise de dados denominada de CEON.Net<sup>548</sup>, que consiste em mecanismo de avaliação e desempenho estratégico acompanhando, mensalmente, a evolução do desempenho nas diversas áreas de governo, identificando indicadores comprometedores e orientando a busca por resultados e melhoria contínua.

Passa-se a analisar as ações realizadas pela PGESC para consecução das metas alinhadas a cada um dos indicadores.

#### **4.2.2 Do indicador da Litigiosidade Administrativa**

O indicador representa a quantidade de ações ajuizadas em face do Estado de Santa Catarina que tenham por objeto processual demandas relativas a servidores estaduais ou/e associações de servidores à prestação de serviços de saúde.<sup>549</sup>

O plano de ação identificou carência de alternativas para a resolução de conflitos administrativamente, bem como a ausência de segurança jurídica em relação a determinadas teses judicializadas. Adicionalmente, observou-se a imperativa necessidade

---

sociedade, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a formação prioritária de parcerias entre o Estado e a sociedade.

<sup>547</sup> Disponível em: <http://app.connect.com/site>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>548</sup> Disponível em: <http://app.connect.com/site>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>549</sup> Disponível em: <http://app.connect.com/site>. Acesso em: 27 nov. 2023.

de estabelecer uma vinculação mais robusta da análise prévia da Procuradoria-Geral em relação às regras de editais de concursos públicos, visando assegurar uma fundamentação sólida e alinhada aos princípios legais.

A demanda por um reforço na atuação consultiva e preventiva acerca dos atos de gestão também foi identificada como elemento crucial para otimizar a eficácia do indicador.

As iniciativas visam não apenas antecipar potenciais desafios jurídicos, mas também aprimorar a governança e mitigar riscos associados. Portanto, mapeados os problemas, identificaram-se medidas administrativas para a sua solução. Veja-se cada uma delas.

#### *4.2.2.1 Desjudicialização: resolução administrativa dos litígios*

Ante a ausência de espaço apropriado e capacitado para desjudicialização de litígios, a PGESC verificou a necessidade de criação de instrumentos eficientes para a composição administrativa de litígios<sup>550</sup>. Para tanto, duas medidas foram tomadas, a criação de uma câmara administrativa de solução de conflitos e a instituição de um programa de incentivo à desjudicialização.

Na primeira delas propôs-se a criação da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos (CASC), efetivada por meio da Lei Complementar nº 780, de 23 de dezembro de 2021. Este instrumento surgiu com o objetivo de reduzir em 30% o número de novos processos contra a Administração Pública estadual no período de 5 anos.

A criação da Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos tem se revelado uma iniciativa de notável eficácia na promoção da resolução pacífica de questões, tanto antes quanto depois de instaurado o processo judicial. Este espaço foi concebido com o objetivo específico de servir como um fórum dedicado à busca de soluções consensuais, pautadas pelas diretrizes da mediação.

Dados apurados junto ao setor<sup>551</sup> apontam que, no período compreendido entre julho de 2022 e novembro de 2023, a CASC realizou 16 (dezesesseis) acordos, resultando,

---

<sup>550</sup> Conforme dados apurados no processo PGE 3731/2020. Disponível para acesso público no sítio eletrônico processual do Estado de Santa Catarina, disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>. Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>551</sup> Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina. Volume processual Câmara Administrativa de Gestão e Solução de Conflitos. Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/camara-administrativa-de-gestao-e-solucao-de-conflitos/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

além do impacto positivo e tangível que essa abordagem inovadora tem exercido no âmbito da gestão e solução de conflitos, retorno financeiro de aproximadamente R\$ 1, 6 milhão aos cofres públicos. Ainda, a atuação da CASC quanto à realização administrativa de acordos nos processos de desapropriação indireta relacionados ao Parque Estadual da Serra do Tabuleiro resultou em economia de R\$ 50 milhões de reais, conforme notícia do sítio institucional da PGESC<sup>552</sup>.

A segunda medida está atrelada à criação do Programa de Incentivo à Desjudicialização e ao Êxito Processual no âmbito do Poder Executivo, que culminou na promulgação da Lei nº 18.302, de 23 de dezembro de 2021. Esta norma, alinhada às ações da CASC, garantiu base normativo-jurídica para resolução de litígios, sejam eles já judicializados ou não. Fixaram-se parâmetros específicos para a condução de acordos judiciais e reconhecimento de pedidos, bem como a definição de critérios para a dispensa no ajuizamento de ações e defesas processuais.

#### *4.2.2.2 Segurança Jurídica e teses judicializadas*

A segunda linha de atuação esteve direcionada a dois pontos distintos, quais sejam: revisão e aperfeiçoamento das teses jurídicas e adoção de orientações para correção de fluxo de processos e procedimentos internos da Administração. Devido à alta reincidência de temáticas apresentadas judicialmente por servidores públicos e/ou associação de servidores, entendeu-se necessária a revisão de teses jurídicas apresentadas pelo órgão em demandas judiciais, bem como a orientação do Poder Executivo quanto a ações e correções a serem efetuadas.

Neste contexto, inclusive, tem espaço o procedimento de Determinação de Providências, previsto no Artigo 24, §1º, da Lei Complementar nº 741/19<sup>553</sup>. O procedimento é destinado a assegurar a adequação entre as práticas administrativas e a jurisprudência dos tribunais, evitando litígios judiciais com resultados sabidamente improcedentes ao Estado de Santa Catarina. No período entre 2020-2023, editou-se a

---

<sup>552</sup> Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/noticias/acordo-50-mi-casc/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>553</sup> Art. 24. (Vetado)

§ 1º Para assegurar a adequação entre as práticas administrativas e a jurisprudência dos tribunais, compete ao Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, ratificado pelo Governador, editar enunciados de súmula administrativa ou determinar providências específicas de observância obrigatória pelas Secretarias de Estado, por seus órgãos e por suas entidades vinculadas.

Determinação de Providências nº 01/2021 relativa à aposentação dos servidores públicos da Fundação Catarinense de Educação Especial<sup>554</sup>.

Além disto, ações relativas a orientações à adequação administrativa de demandas reiteradamente questionadas judicialmente estiveram no bojo desta vertente de atuação: medidas destinadas a regularizar o fluxo de emissão de Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCATs), atinentes à concessão de aposentadoria especial e aos reflexos financeiros destes advindos, além de outras verbas remuneratórias reincidentemente questionadas judicialmente, como férias, hora de sobreaviso, licença-prêmio, auxílio-alimentação, dentre outras<sup>555</sup>.

#### *4.2.2.3 Aperfeiçoamento dos critérios de aferição do indicador da Litigiosidade Administrativa*

Visando conferir confiabilidade às análises e previsões de movimentos, foram implementadas medidas para revisão e correção dos parâmetros multidimensionais aplicados ao indicador<sup>556</sup>. Promoveu-se alteração do critério de contabilização dos processos judiciais para limitar exclusivamente os novos processos em que exista o ato de citação do Estado durante os últimos 12 meses. A medida ocorreu no contexto de exata identificação da ampliação das demandas judiciais, evitando-se contabilizar processos em duplicidade.

Esta modificação proporcionou uma abordagem mais precisa na medição e apresentação dos dados, culminando em resultados mensuráveis que aprimoraram a avaliação e compreensão das dinâmicas envolvidas.

---

<sup>554</sup> Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Dpro-PGE-Consum-1-2021.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>555</sup> Informações coletadas nos seguintes processos administrativos: PGE 5750/2021, PGE 5751/2021, PGE 5754/2021, PGE 5756/2021, PGE 5845/2021 e PGE 8549/2021. Disponível para acesso público no sítio eletrônico processual do Estado de Santa Catarina: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>. Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>556</sup> Informações coletadas no seguinte processo administrativo: PGE 4667/2020. Disponível para acesso público no sítio eletrônico processual do Estado de Santa Catarina, <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>. Acesso em: 10 dez. 2023.



#### 4.2.2.4 Exposição dos números e comportamento dos dados

A análise de dados propõe uma avaliação da evolução da litigiosidade administrativa, representada pelo número de novos processos judiciais relacionados à administração pública, nos anos de 2020, 2021 e 2022. A mensuração desse indicador baseia-se na contagem dos processos judiciais nos últimos 12 meses, contabilizados a partir da data de registro do processo no Sistema Informatizado de Processos da Procuradoria-Geral do Estado (*SAJ Procuradorias*), abrangendo diversas áreas no âmbito da administração pública.

Esta análise visa não apenas apresentar os números apurados pelo indicador, mas também buscar compreender os possíveis fatores que contribuíram para variações na litigiosidade ao longo do período analisado. A compreensão dessas tendências é essencial para a formulação de estratégias eficazes de gestão pública e para o fortalecimento do sistema jurídico-administrativo.

Gráfico 11 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020



**Descritor:**  
Litigiosidade administrativa

**Descrição:**  
Número de novos processos judiciais envolvendo litígios na área da administração pública nos últimos 12 meses

Fonte: Indicador Litigiosidade Administrativa, Dashboard Janeiro 2020, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

A análise dos dados referentes ao ano de 2020 revela uma redução progressiva no número de novos processos ao longo do ano. Inicialmente, em janeiro, registrou o total de 7.163 processos, decaindo consistentemente até atingir 5.012 novos processos em dezembro. Isso representa a diminuição de 30% ao longo desse período.

Essa tendência de redução reflete o comportamento das ações adotadas no ano anterior, mas também sugere que as ações elencadas no plano de ação em 2020, em certa medida, reduziram o ajuizamento de ações. Essa consistência nos números ao longo do ano pode indicar um comportamento organizado, possivelmente relacionado à atuação da Administração Estadual durante esse período específico.

Gráfico 12 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2021



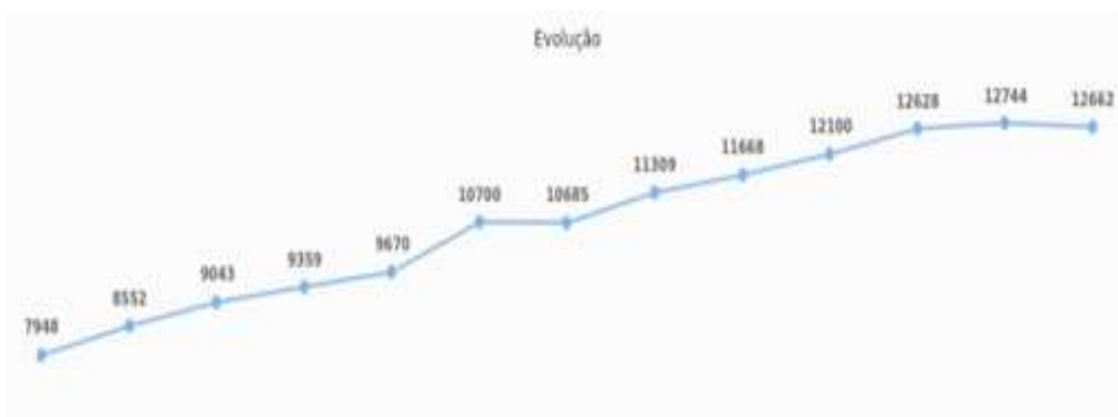
Fonte: Indicador Litigiosidade Administrativa, Dashboard Janeiro 2021, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

A análise dos dados referentes à litigiosidade administrativa no ano de 2021 revela um padrão distinto em comparação com o ano anterior. Iniciando o ano com 6.570 novos litígios em janeiro, observou-se uma queda para 5.779 em maio, seguida por um crescimento progressivo até atingir 7.447 novos litígios. Essas variações representam a redução de 12% de janeiro a maio, seguida de um aumento de 29% de maio a dezembro. É interessante observar que, ao contrário do ano anterior, a litigiosidade administrativa apresentou uma fase inicial de declínio em 2021, possivelmente refletindo as adaptações iniciais à pandemia da COVID-19.

A pandemia pode ter influenciado esse comportamento, impactando o sistema judiciário de diferentes maneiras. No início, as restrições e adaptações para o ambiente virtual podem ter contribuído para a diminuição dos novos litígios, refletindo-se na redução percentual observada até maio. No entanto, à medida que as instituições se adaptaram e os desafios iniciais foram superados, a litigiosidade administrativa voltou a crescer, indicando uma possível retomada de demandas judiciais relacionadas à administração pública. O paralelo entre os dados e o contexto da pandemia destaca a

importância de considerar fatores externos, como crises sanitárias, na análise da dinâmica judiciária e na compreensão das variações nos litígios administrativos.

Gráfico 13 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2022



Fonte: Indicador Litigiosidade Administrativa, Dashboard Janeiro 2022, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

A análise dos dados referentes à litigiosidade administrativa em 2022 revela um cenário de crescimento ao longo do ano. Iniciando janeiro com 7.949 novos litígios, houve um aumento progressivo, atingindo o montante de 12.662 em dezembro. Essa variação representa um crescimento de aproximadamente 59% ao longo do ano.

Não há dados disponíveis para o ano de 2023 devido à interrupção do monitoramento do indicador.

Pois bem, ao longo dos anos de 2020-2022, a análise da litigiosidade administrativa revela uma dinâmica complexa e fluida no cenário jurídico, refletindo desafios e adaptações na administração pública. Em 2020, observou-se uma trajetória de decréscimo, indicando um comportamento organizado que pode estar relacionado à atuação da administração estadual. O ano de 2021 apresentou uma variação mais significativa, com uma queda inicial seguida por um aumento progressivo, possivelmente influenciado por ajustes decorrentes da pandemia da COVID-19 e suas implicações no sistema judiciário.

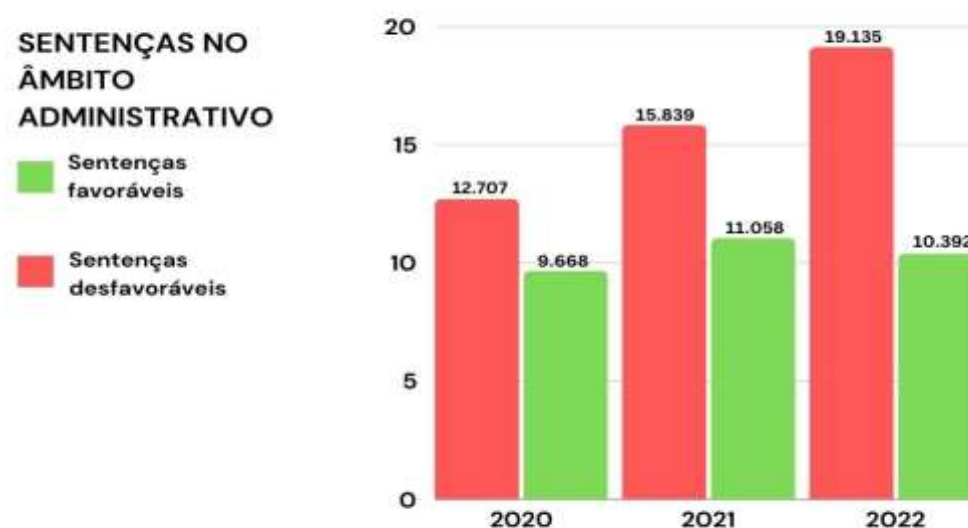
Por fim, no ano de 2022 destacou-se notável crescimento no indicador. De início, é possível concluir que a litigiosidade administrativa é fenômeno dinâmico e multifacetado, influenciado por uma variedade de fatores, incluindo mudanças legais, eventos externos e ações estratégicas da Administração Pública. O entendimento dessas

nuances é essencial para orientar políticas e práticas que visem não apenas à gestão eficiente dos litígios, mas também ao fortalecimento dos princípios fundamentais que regem a administração pública, como transparência, eficácia e integridade. O cenário observado nos últimos anos destaca a importância da adaptação contínua e de estratégias abrangentes para enfrentar os desafios judiciais na esfera administrativa.

A análise deste indicador revela sua eficácia como uma ferramenta capaz de refletir a eficiência administrativa do Estado. No entanto, o volume de litígios isoladamente não traduz de maneira direta a eficácia da atuação da PGESC. Note-se, inclusive, que o surgimento das ações não passa por atuação do órgão central de serviços jurídicos catarinense, mas de ações da administração pública, sejam elas conectadas a direções da gestão da política pública, sejam mesmo decorrentes da mudança do panorama jurídico sobre determinada temática.

Em sequência, a fim de avançar na análise do referido indicador, a partir de dados extraídos do sistema SAJ Procuradorias, apresenta-se quadro correlacionando a quantidade de sentenças favoráveis e desfavoráveis ao Estado nos anos de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 14 – Sentenças no âmbito dos processos administrativos no período de 2020-2022



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de dados coligidos.

Os dados apresentados no Gráfico 14 demonstram a tendência crescente no número de sentenças desfavoráveis ao Estado, coincidindo com o aumento no volume de demandas judiciais. Ao analisar esses percentuais e considerando as ações empreendidas pela PGESC nos últimos anos, chega-se à conclusão de que a redução do volume de litígios na área da administração requer uma atuação participativa e proativa com as diversas unidades da Administração Estadual, especialmente a Secretaria de Administração. Essa abordagem integrada, que envolve tanto o suporte consultivo quanto as adaptações preventivas por parte das estruturas estatais, emerge como caminho eficaz para mitigar os desafios jurídicos e promover a gestão mais eficaz ou, mesmo, eficiente e preventiva no âmbito administrativo.

No entanto, o indicador deixa de revelar a eficiência da atuação direta da PGESC. A redução ou o aumento da quantidade de ações relativas ao indicador não permite, contudo, mensurar a eficiência da atuação da PGESC.

#### **4.2.3 Do indicador da litigiosidade da saúde**

O indicador da litigiosidade da saúde, alinhado ao anterior, visa, novamente, refletir a quantidade de ações judicializadas em face do Estado de Santa Catarina. A distinção é que neste se monitoram aquelas ações que tenham por objeto processual demanda afeta ao serviço de saúde<sup>557</sup>.

O plano de ação identificou linhas de atuação para redução do índice afetas à distorção de entendimento do sistema de saúde dos atores envolvidos nas demandas judiciais, inovações tecnológicas no fornecimento de medicamentos. Mapeado os problemas, identificaram-se medidas administrativas para a sua solução. Veja-se cada uma delas.

##### *4.2.3.1 Alinhamento do conhecimento entre os Atores envolvidos na judicialização de Políticas Públicas*

A Secretaria de Saúde e a Procuradoria do Contencioso, a partir de uma série de discussões internas, reconheceu a ausência de alinhamento de informações entre os atores processuais – pacientes, advogados, Defensoria Pública, Ministério Público e o Poder

---

<sup>557</sup> Disponível em: [http:// app.connect.com/site](http://app.connect.com/site). Acesso em: 27 nov. 2023.

Judiciário<sup>558</sup>. Reconheceu-se a necessidade de realizar uma política informativa a respeito do SUS, dos procedimentos de dispensação de tratamento de saúde pelo Estado, bem como dos entendimentos jurisprudenciais fixados pelos Tribunais Superiores. Ainda, entendeu-se a necessidade de retomada do programa de orientação aos cidadãos sobre políticas existentes no âmbito dos órgãos públicos, interrompido durante a pandemia.

Nesta linha de coisas, inclusive, realizou-se o Ciclo de Palestras do Núcleo de Ações Repetitivas de Assistência à Saúde (Naras)<sup>559</sup>. A quarta edição desse evento está direcionada a compartilhar conhecimentos sobre o SUS com profissionais da área jurídica, através de parcerias estratégicas com universidades, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Defensoria Pública do Estado (DPE).

#### *4.2.3.2 Inovação e avanço tecnológico na gestão de medicamentos*

A constante evolução dos tratamentos e a conseqüente mutação das linhas de medicamentos a serem dispensados impactam diretamente no serviço de saúde. Portanto, nesta linha de ação, duas medidas foram adotadas visando aprimorar e reduzir a litigiosidade.

A primeira medida estava alinhada à identificação da eficácia da padronização de tratamentos médicos e ao respectivo impacto na judicialização e no orçamento público estadual. A avaliação buscou entender quantitativa e orçamentariamente o impacto de introduzir determinado tratamento na rede estadual de saúde.

A segunda, especificamente quanto aos medicamentos oftalmológicos, propôs a reestruturação na forma de atendimento destas específicas demandas. A partir de dados coletados<sup>560</sup>, reconheceu-se que a dispensa de determinados medicamentos, como bevacizumabe, ranibizumabe, aflibercepte e dexametasona, implicaram no ajuizamento de 1.190 novas ações e na realização de R\$19.330.282,40 de despesas públicas relativas ao cumprimento de decisões judiciais.

---

<sup>558</sup> Procuradoria-Geral do Estado. 07/12/2023. GT da desjudicialização da saúde. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br/noticias/pge-sc-promove-primeira-reuniao-do-gt-da-desjudicializacao-da-saude/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

<sup>559</sup> Procuradoria-Geral do Estado. 07/12/2023. Ciclo de Palestras NARAS. Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/noticias/ciclo-de-palestras-naras/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

<sup>560</sup> Informações coletadas no seguinte processo administrativo: PGE 4480/2021. Disponível para acesso público no sítio eletrônico processual do Estado de Santa Catarina, em <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>. Acesso em: 10 dez. 2023.

A implementação desta ação, alterando a sistemática de atuação administrativa, implicou redução de 70% da demanda por estes medicamentos oftalmológicos no prazo de 12 meses.

#### *4.2.3.3 Dispensa de medicação administrativa e a "Farmácia Catarina"*

A última linha de atuação ficou vinculada a medidas que buscam adequar o processo de dispensa de medicamentos aos clientes do Sistema SUS. Neste sentido, propôs-se um projeto de lei para criação do Programa "Farmácia Catarina", destinado à distribuição capilarizada de medicamentos e produtos de saúde por meio do credenciamento de farmácias privadas.<sup>561</sup>

A referida política pública tem por objetivo reduzir em até 15% o ajuizamento de novas ações visando ao fornecimento de medicamentos, produtos e outros insumos de saúde, no prazo de 2 (dois) anos. O referido projeto ainda não foi aprovado.

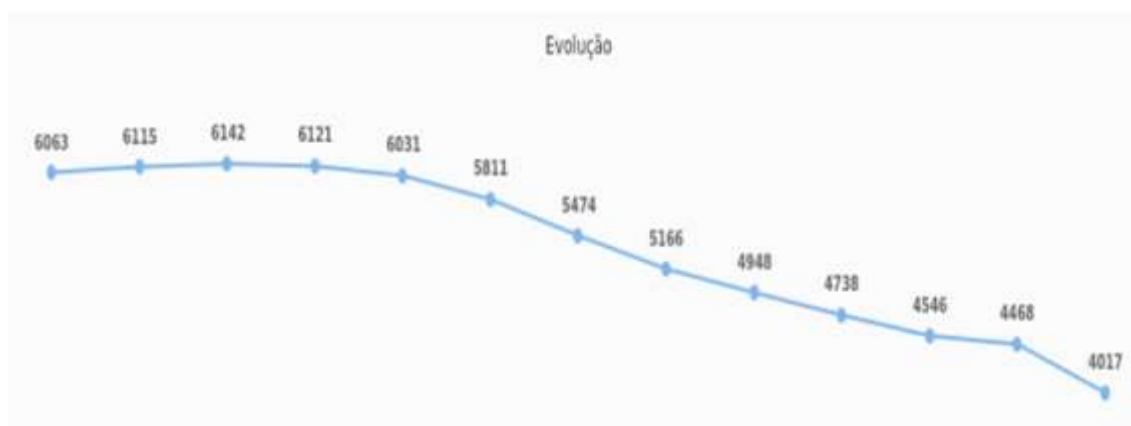
#### *4.2.3.4 Exposição dos números e comportamento dos dados*

Na linha do indicador relativo aos litígios administrativos, apresenta-se a evolução do indicador de litigiosidade na saúde durante os anos de 2020, 2021 e 2022. Essa representação visual será essencial para compreenderem-se a dinâmica e as variações nas demandas judiciais relacionadas à saúde, proporcionando visão mais abrangente sobre a litigiosidade no âmbito da Administração Pública ao longo desse período.

---

<sup>561</sup> Informações coletadas no seguinte processo administrativo: PGE 5842/2021. Disponível para acesso público no sítio eletrônico processual do Estado de Santa Catarina, em <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>. Acesso em: 10 dez. 2023.

Gráfico 15 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020



Fonte: Indicador Litigiosidade da saúde, Dashboard Revisão Janeiro/2020, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

O gráfico referente ao ano de 2020 revela uma tendência decrescente no número de novas ações judiciais relacionadas à litigiosidade na saúde. Iniciando o ano com 6.063 ações no mês de janeiro, observa-se a redução progressiva ao longo dos meses, culminando em 4.017 ações registradas em dezembro. É importante ressaltar que esse período coincide com o advento da pandemia de COVID-19, que teve início no primeiro trimestre de 2020.

O impacto da pandemia pode ter influenciado diretamente a dinâmica dessas ações judiciais, refletindo possíveis mudanças no acesso aos serviços de saúde e nas demandas apresentadas à administração pública. A análise desses dados à luz do contexto da pandemia é crucial para uma compreensão mais abrangente dos fatores que podem ter contribuído para a variação no indicador ao longo do ano.



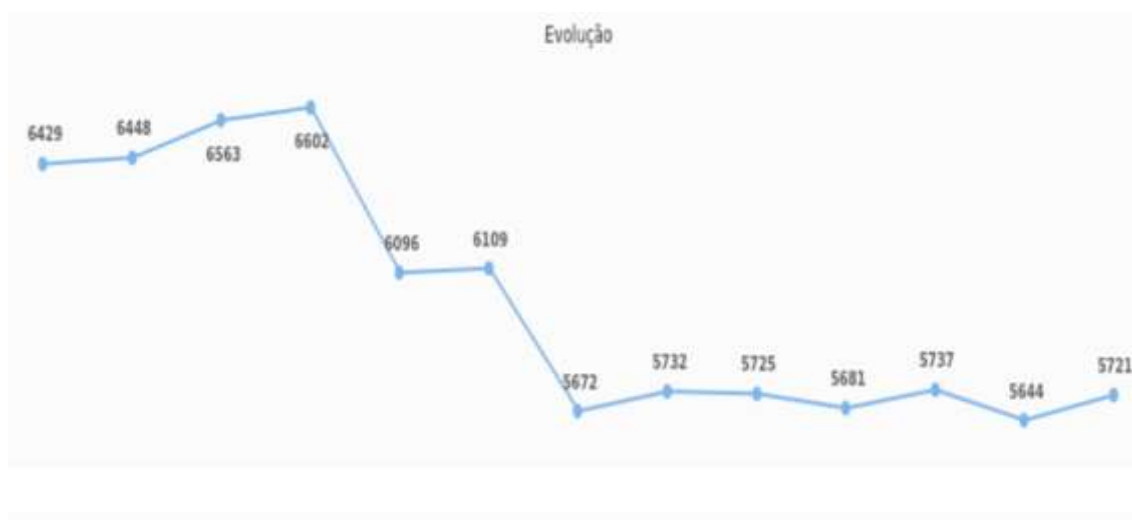
Gráfico 16 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2021



Fonte: Indicador Litigiosidade da saúde, Dashboard Revisão Janeiro/2021, extraído da plataforma CEON SEA/SC. Não foi lançado nenhum plano de ação neste ano, apenas os indicadores de monitoramento.

No ano de 2021, o Gráfico 16 evidencia uma dinâmica distinta em comparação ao ano anterior. Iniciando com 5.699 novas ações em janeiro, observa-se uma redução no mês de maio, atingindo 5.175 ações, seguida de um crescimento progressivo que finaliza em 6.392 ações registradas no mês de dezembro. Não parece haver uma correlação direta entre as ações propostas para redução e o comportamento do indicador ao longo de 2021.

Gráfico 17 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2022



Fonte: Indicador Litigiosidade da saúde, Dashboard Revisão Janeiro/2022, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

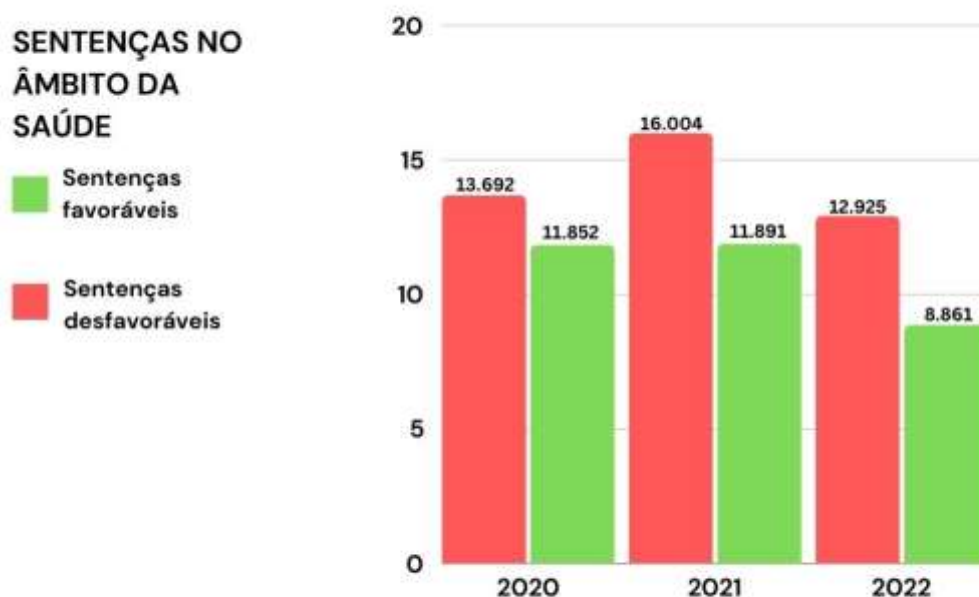
Em 2022, o Gráfico 17 demonstra um comportamento que se inicia com 6.429 novas ações em janeiro, sofrendo uma queda significativa entre maio e julho, registrando 5.672 ações, para então seguir com pouca variação até alcançar 5.721 ao final do ano. Ao comparar os dados de 2020 e 2021, nota-se uma variação de -11%, indicando uma redução nas novas ações judiciais no segundo ano. Essa diminuição pode ser associada ao impacto de algumas propostas da PGE, como a reestruturação na dispensação de medicamentos oftalmológicos, que refletiu na diminuição dos litígios relacionados a esses medicamentos.

Não há dados disponíveis para o ano de 2023 devido à interrupção do monitoramento do indicador.

Ao longo dos anos analisados, observam-se variações significativas no indicador de litigiosidade da saúde. Na mesma linha do indicador anterior, a litigiosidade da saúde revela sua eficácia como uma ferramenta capaz de refletir a eficiência administrativa do Estado. No entanto, diferente do anterior, é possível notar o efeito direto de medidas de desjudicialização através da concessão administrativa da demanda objeto do litígio.

Este movimento, inclusive, torna-se perceptível a partir de dados extraídos do sistema SAJ Procuradorias, em que se correlaciona a quantidade de sentenças favoráveis e desfavoráveis ao Estado nos anos de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 18 – Sentenças no âmbito dos processos de saúde no período de 2020-2022



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de dados coligidos.

Ao analisar a dinâmica dos números de sentenças nos anos de 2020, 2021 e 2022, percebe-se relação de aumento proporcional das demandas favoráveis ao Estado, o que implica reconhecer que a atuação preventiva, inclusive, mediante o reconhecimento administrativo de demandas judiciais, proporciona redução do indicador. Vê-se, ainda, que depende diretamente do reconhecimento da administração de orientações fornecidas pela PGESC.

Novamente, no entanto, resta caracterizado que o indicador deixa de mensurar eficiência da PGESC, visto possuir forte impacto de atuação do Estado.

#### 4.2.4 Do indicador da arrecadação da dívida ativa

O último indicador previsto no PPA 2020-2023 para avaliar eficiência da gestão da PGESC é voltado a mensurar a arrecadação da dívida ativa<sup>562</sup>. De maneira inicial, é preciso contextualizar que a dívida ativa é o conjunto de débitos de pessoas jurídicas e

<sup>562</sup> Disponível em: <http://app.connect.com/site>. Acesso em: 27 nov. 2023.

físicas com o Ente Estadual não pagos espontaneamente, de natureza tributária ou não, nos termos do Artigo 2º da Lei Federal nº 6.830/80. Portanto, o indicador visa avaliar o valor arrecadado pela via judicial, comparativamente ao estoque mantido.

O indicador foi seguido de plano de ação, elaborado a partir de macrotemas, relacionando medidas que tinham por objetivo global o aprimoramento da gestão da dívida ativa, especialmente, àquelas vinculadas à atuação da PGESC. Veja-se cada uma delas.

#### *4.2.4.1. Ajuste da Atuação da PROFIS: Identificação do Crédito – Segregação das Execuções por Faixas de Valores – Padronização dos Procedimentos – Estruturação do Núcleo de Ações Fiscais Estratégicas (NAFE)*

Identificar e conhecer a dívida ativa executada mediante a classificação por valores e perspectiva de recuperação do crédito foi considerado ponto inicial para eficiência da utilização de recursos públicos. Neste prisma, foram realizadas medidas para classificação dos créditos em faixas de valores: (i) até R\$ 20 mil reais, (ii) entre R\$ 20 mil e R\$ 100 mil, (iii) acima de R\$ 100 mil e (iv) naquelas em que tenha ocorrido a falência do devedor<sup>563</sup>.

O passo em sequência foi promover a padronização da atuação da Procuradoria Fiscal. A partir de regras e normas, alinhadas aos ideais de igualdade, impessoalidade e continuidade do serviço público, entendeu-se pela necessidade de fixação de um passo a passo de ações a serem adotadas de maneira uniforme na atuação judicial nos processos de cobrança da dívida ativa. A regulamentação está contida na Portaria GAB/PGE nº 65/2020<sup>564</sup>.

O vetor fundamental da ação é a otimização da gestão de força de trabalho na correlação de grandeza do crédito executado. Inclusive, trouxe tratamento prioritário para débitos de grande monta com a criação do NAFE.

---

<sup>563</sup> Conforme dados apurados no processo PGE 3733/2020. Disponível para acesso público no sítio eletrônico processual do Estado de Santa Catarina, em <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>. Acesso em 10 dez. 2023.

<sup>564</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401779>. Acesso em 10 nov. 2023.

#### 4.2.4.2. Desenvolvimento da solução tecnológica (PGE Analytics)

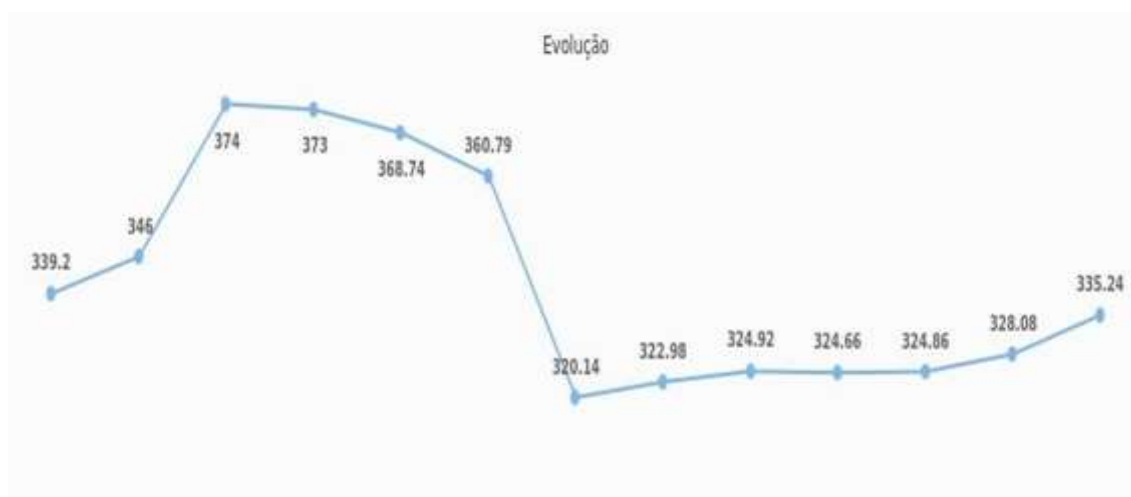
Outra frente de atuação esteve alinhada à adoção de soluções tecnológicas para aprimoramento da atuação de arrecadação. Para tanto, desenvolveu-se a iniciativa denominada de PGE Analytics.

O objetivo da solução PGE Analytics é concentrar todas as informações relacionadas a devedores, utilizando algoritmos de ranqueamento de dívida. Essa abordagem visa otimizar a busca por informações e aprimorar a atuação de cobrança da PGESC. Informações apontam que a medida não foi integralmente implementada<sup>565</sup>.

#### 4.2.4.3 Exposição dos números e comportamento dos dados

A análise de dados propõe uma investigação detalhada da evolução do indicador de arrecadação da dívida ativa nos anos de 2020, 2021 e 2022. Os Gráficos seguintes representam a soma dos valores arrecadados nos últimos doze meses retroativos, sendo aferidos mensalmente.

Gráfico 19 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020



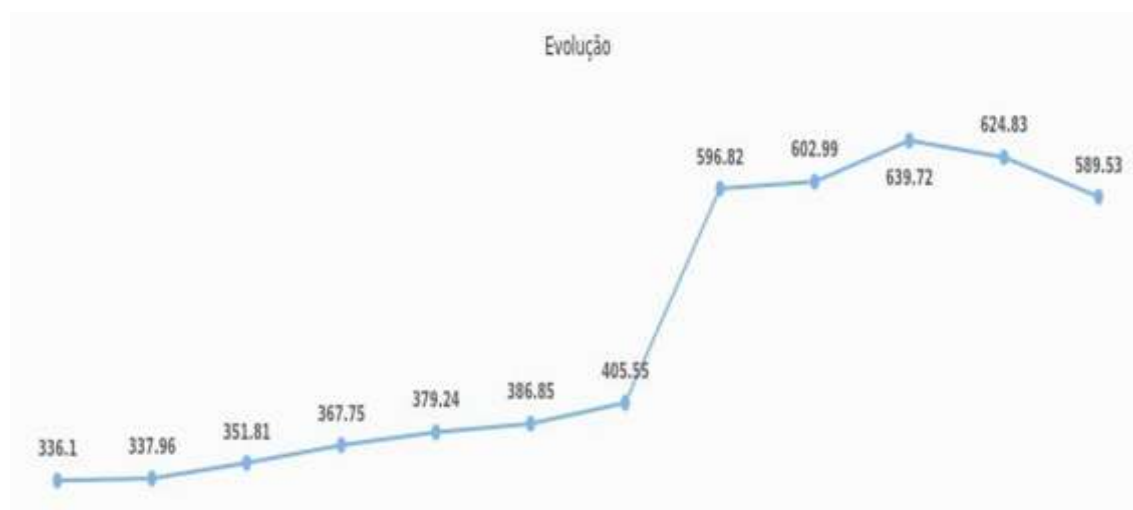
Fonte: Indicador Arrecadação da Dívida Ativa, Dashboard Revisão Janeiro/2020, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

<sup>565</sup> Disponível em: [http:// app.connect.com/site](http://app.connect.com/site). Acesso em 27 nov. 2023.

A análise do comportamento da arrecadação da dívida ativa em 2020 revela a tendência de crescimento progressivo nos primeiros seis meses, partindo de 339 milhões em janeiro e atingindo o montante de 360 milhões em junho. No entanto, esse crescimento é sucedido por uma queda, chegando a 320 milhões, para, posteriormente, retomar um crescimento constante nos meses seguintes.

Vale destacar que a significativa alteração ocorrida no meio do ano pode ser atribuída, em grande parte, aos programas de incentivo fiscal implementados pelo Estado naquele momento. A compreensão desses fatores sazonais é crucial para uma análise mais precisa dos determinantes que impactam a arrecadação da dívida ativa, além de compreender que este indicador soma as arrecadações dos meses retroativos, podendo esses programas produzir efeito nas medições subsequentes.

Gráfico 20 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2021



Fonte: Indicador Arrecadação da Dívida Ativa, Dashboard Revisão Janeiro/2021, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

Com relação à arrecadação da dívida ativa em 2021, iniciou com um montante de 336 milhões, mantendo uma trajetória constante até a metade do ano. A partir desse ponto, houve um aumento progressivo finalizando o ano com o montante de R\$ 589 milhões. Essa variação representa um aumento percentual de 75,30%, destacando a eficácia de determinadas estratégias ou políticas implementadas nesse período específico.

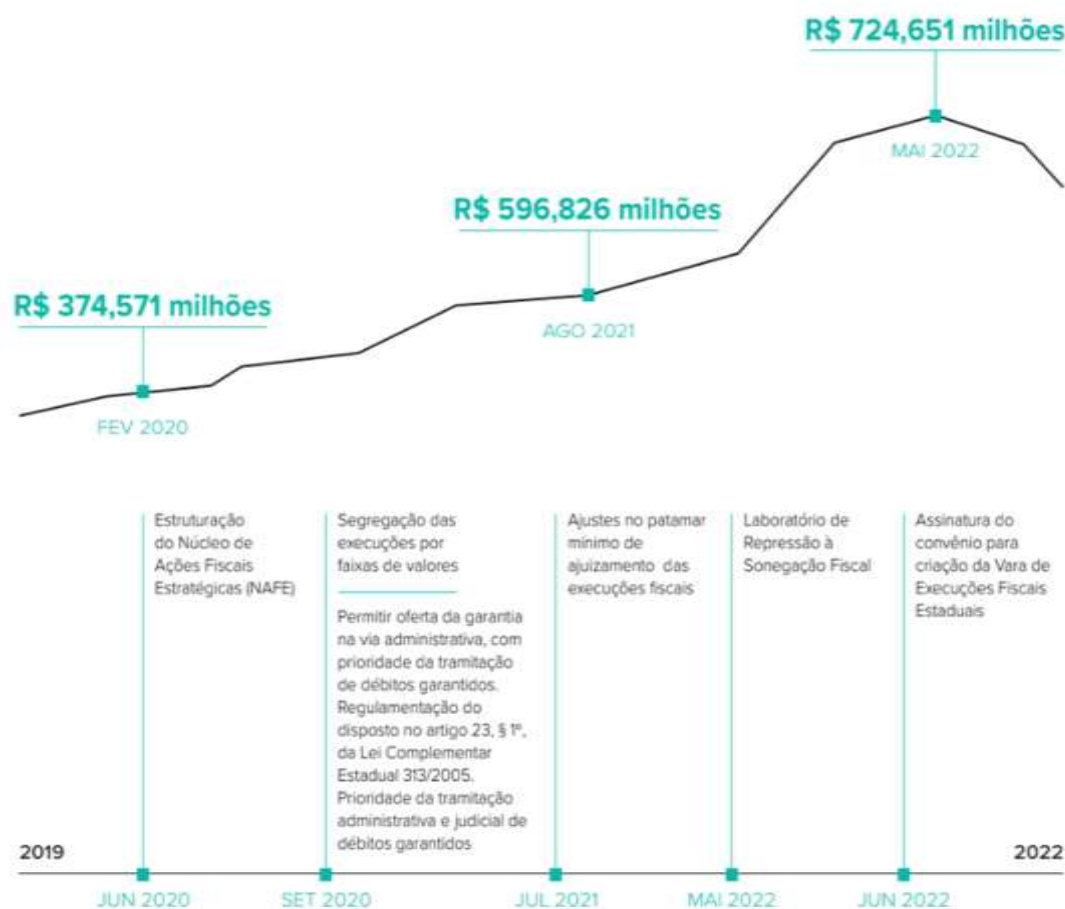
Gráfico 21 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2022



Fonte: Indicador Arrecadação da Dívida Ativa, Dashboard Revisão Janeiro/2022, extraído da plataforma CEON SEA/SC.

Neste período, alcançou-se o patamar máximo no mês de maio, atingindo montante de R\$ 720 milhões. Na sequência houve redução do montante, finalizando com R\$ 516 milhões. Veja-se o relatório compilado do indicador no Gráfico 22 abaixo.

Gráfico 22 – Apresentação da evolução do indicador no ano de 2020-2022



Fonte: Relatório de Gestão 2022 PGE/SC - Linha do tempo de Arrecadação da Dívida 2020-2022.

O indicador de arrecadação da dívida ativa demonstra inteira aderência à atuação da PGESC. Apesar de diretamente impactado por agentes externos – correção do cadastro do contribuinte, cenário econômico global, nacional e regional, políticas públicas adotadas com segurança jurídica, dentre outros –, é capaz de mensurar eficiência de atuação do órgão.

As ações propostas e implementadas pela PGESC demonstram o compromisso efetivo na melhoria da gestão da dívida ativa. A padronização de procedimentos de cobrança, aliada à segregação das execuções por faixas de valores, e a priorização dos créditos de grande valor revelam o objetivo de otimizar a utilização dos recursos da Procuradoria Fiscal, visando aprimorar a arrecadação. As ações implicaram no aumento progressivo da arrecadação ao longo do período analisado.



#### 4.2.5 Da análise geral dos indicadores do PPA 2020-2023

Os indicadores, conforme visto no Capítulo 2, são instrumentos de planejamento que objetivam mensurar e acompanhar o resultado dos programas. Nesta medida, entender a aptidão e correção do indicador demanda entender qual é o programa a ele referenciado.

O programa da PGESC – Advocacia do Estado de Santa Catarina – incluso no PPA 2020-2023 constrói-se em 3 (três) eixos-suportes: (i) a otimização dos recursos públicos, aliada ao emprego de mecanismos tecnológicos, a fim de produzir gestão eficiente de recuperação de créditos na dívida ativa, acompanhada, ainda, da (ii) redução da litigiosidade por ações de prevenção e do (iii) aperfeiçoamento do processo finalístico e de suporte.<sup>566</sup>

Vê-se, no entanto, que, a partir da análise SMART<sup>567</sup>, os três indicadores vistos anteriormente são incapazes de refletir uma análise de eficiência tanto do que se pretende avaliar no programa quanto da realidade do orçamento ótimo para e pela PGESC. Não há indicador destinado a mensurar o emprego de mecanismos tecnológicos ou mesmo o aperfeiçoamento do processo finalístico e de suporte. É dizer que a avaliação da eficiência da alocação de recursos públicos no desempenho do papel constitucional outorgado à PGESC – o contencioso, o consultivo e o de controle interno de juridicidade – deixa de estar apresentada, avaliada e mensurada.

Nota-se que a predileção apresentada pelo Estado esteve conectada a refletir a redução de litígios judiciais em face do Estado, notadamente nas duas maiores temáticas – saúde e direitos de servidor. Avaliações ligadas à estrutura e autonomia na atuação da PGESC não se constata nos indicadores do PPA 2020-2023.

Conclui-se, assim, que não há congruência direta entre os indicadores apresentados e o programa da PGESC, tampouco nota-se aderência com a avaliação da eficiência dos recursos públicos, desempenho do papel constitucional outorgado à PGESC.

---

<sup>566</sup> Informação constante no Anexo I do PPA 2020-2023 – Orçamento Fiscal, Programa temático – 0875 – Advocacia do Estado de Santa Catarina.

<sup>567</sup> Tratou-se do referido instituto no Capítulo 3, ao qual se remete o leitor para mais informações.

### 4.3 ORÇAMENTO ÓTIMO PARA E PELA PGESC – PRÁTICAS EFICIENTES PARA CONCRETIZAÇÃO DO PAPEL INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA

No tópico anterior apresentamos uma série de ações e práticas adotadas pela PGESC ao longo do período de vigência do PPA 2020-2023 dentro do Programa de Governo 0875 – Advocacia do Estado de Santa Catarina. As medidas, identificadas parcialmente aos macro-objetivos mapeados, buscavam alcançar os índices projetados nas linhas relativas à redução da litigiosidade e incremento da arrecadação da dívida ativa.

No entanto, ficou evidente que os índices de litigiosidade, a despeito de impactados pelas ações da PGESC, não refletem objetivamente eficiência da gestão. Outrossim, mesmo ações correlatas aos processos executivos fiscais, uma série de ações da Administração – como cadastro dos contribuintes, políticas econômicas e medidas fiscais – impactam diretamente no resultado.

A análise das ações prestadas pela PGESC, por meio da metodologia de medição de governo, demonstrou resultados eficientes, porém, é necessário a busca do aprimoramento. É crucial avançar para além dos indicadores gerais e buscar análise mais direcionada e alinhada ao Planejamento Estratégico da PGESC. Isso implica não apenas monitorar o desempenho quantitativo, mas também compreender a qualidade e os impactos específicos de cada ação implementada.

Nesse sentido, destaca-se a importância de estabelecer novos indicadores internos que possam refletir de maneira mais precisa as metas e objetivos estratégicos da PGE. A medição precisa ser alinhada não apenas aos números, mas também aos resultados almejados, levando em consideração a complexidade e a diversidade das atividades desempenhadas pela Instituição.

Ganha relevo e importância o Escritório de Processos, Projetos e Estratégia no gerenciamento e consolidação das informações. Elemento estrutural transversal na gestão, que não apenas auxilia na tomada de decisões, mas pode promover análise crítica das informações, identificando oportunidades de melhoria e otimização.

Nesta linha, a identificação de indicadores qualificados para mensuração da eficiência da gestão é fundamental. A partir de abordagem mais holística, considerando não apenas os resultados numéricos, mas também os aspectos qualitativos e o alinhamento estratégico, a atribuição de novos indicadores internos deve ser orientada pelos objetivos específicos da PGE, permitindo uma avaliação mais precisa do impacto das ações implementadas.

Outro ponto de enfoque é o fortalecimento da cultura e do conhecimento interno, destacando a importância de promover o processo organizacional para a inovação, aprendizado contínuo e compartilhamento de boas práticas. A capacitação continuada e cíclica, dentro das diversas especificidades de atuação do Órgão, não apenas colabora para atualização da instituição, como mantém a excelência na prestação do serviço.

No âmbito da comunicação e transparência, sugere-se um aprimoramento nos canais de interação com a sociedade. Este aperfeiçoamento, por meio da disponibilização de informações de forma acessível, é essencial para consolidar a confiança da comunidade e proporcionar a compreensão mais ampla do papel desempenhado pela instituição.

A promoção de métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e conciliação, também surge como abordagem proativa para reduzir litígios e otimizar os recursos da Procuradoria, concorrendo para uma maior celeridade no sistema judicial.

O eficiente compartilhamento de conhecimento entre os membros da Procuradoria Geral do Estado é outra meta premente, a ser alcançada por meio da implementação de sistemas de gestão de conhecimento. Essa prática visa a atuação mais integrada, coesa e embasada em experiências passadas.

Por fim, propõe-se a institucionalização de mecanismos formais de avaliação da satisfação tanto dos clientes externos quanto internos. Esta iniciativa busca um *feedback* constante, essencial para aprimorar os serviços prestados e a eficiência organizacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como propósito definir critérios, bases e requisitos para alocação ótima de recursos públicos nas peças orçamentárias para e pela PGESC, na tentativa de tornar eficientes os processos de arrecadação, realização de receitas e concretização do papel Constitucional outorgado a Este Órgão Central dos serviços jurídicos catarinense.

A fim de alcançar este objetivo geral e ressaltar a importância da gestão eficiente de recursos públicos no processo orçamentário, a pesquisa teve início na definição dos referenciais teóricos necessários para identificação do ponto ótimo da alocação de recursos. Avançou-se para a apresentação e fixação de premissas das três variáveis da pesquisa – a AED, o orçamento público e a advocacia pública.

Na parte inicial, identificando os elementos conceituais do movimento da AED, analisaram-se os seus elementos metodológicos básicos. Destes, especialmente, os conceitos de escassez de recursos e preferências introduzem informações iniciais necessárias para a definição do ponto ótimo. A partir destes conceitos apresentaram-se os vieses das escolas da AED, dando relevo especial para a TEP e a PEES.

A escola da Escolha Pública (*Public Choice*), a qual objetiva a alocação eficiente de recursos públicos, utiliza-se de premissas realistas, afastadas do ideário sustentado pela Ciência Política. Reconhecendo que o homem público detém as mesmas características do homem privado, a TEP trabalha a partir da noção de que este agente, pautado na escolha racional, busca a maximização dos interesses pessoais. É ferramenta para entender os movimentos do Governo e dos agentes políticos.

Exploraram-se os institutos do *rent seeking*, *lobbying* e *logrolling* para entender sob que caminhos o *homo politicus* adota as suas escolhas e delimitar qual é o caminho do “ganha-ganha” para construção de um orçamento ótimo, recordando que as peças orçamentárias são produzidas e executadas num processo coparticipativo de agentes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

A eficiência econômico-social defende que a maximização da riqueza deve, a um só tempo, estar alinhada a medidas de inclusão social. A PEES serve de diretriz para frear o enriquecimento desenfreado, atuando através de normas mínimas éticas (Mínimo Ético Legal – MEL), internalizando os custos sociais ao ganho privado, compatibilizando eficiência com igualdade de oportunidades.

A PEES vai ser de fundamental utilidade no processo de alocação dos recursos públicos e influência em processo holístico passível de otimização, de modo a produzir

eficiência sem descurar dos ideais de fraternidade e justiça social, alicerces do Estado Democrático de Direito. No curso da fixação do ponto ótimo de recursos, a PEES vai delinear caminhos para construção de um orçamento justo e eficiente.

O segundo marco teórico esteve alinhado à abordagem do orçamento público. Em virtude da especificidade do tema, somada à pouca difusão do conhecimento afeto ao Direito Financeiro e Orçamentário, optou-se por propiciar apresentação inicial da Disciplina, carreando toda a parte principiológica e conceitual que a doutrina e a legislação brasileira são capazes de definir.

Avançou-se, então, para análise do conteúdo, requisitos e o processo de construção de cada uma das peças orçamentárias: PPA, LDO e LOA. O mapeamento de cada uma delas objetivou entender como funciona o mecanismo de planejamento orçamentário do Poder Público no Brasil. Buscou-se demonstrar o entrelaçamento das leis orçamentárias, prazos, requisitos e distinções de cada uma delas. O entendimento do processo orçamentário foi fundamental para promoção do recorte da análise de dados que é feita no último Capítulo.

A pesquisa, em seguida, debruçou-se sobre o processo legislativo orçamentário no Estado de Santa Catarina, focalizando a análise da legislação local. Visualizou-se o passo a passo que ocorre tanto no Poder Executivo quanto no Parlamento Estadual para aprovação das peças orçamentárias. A apresentação foi capaz de identificar os aspectos políticos do processo legislativo orçamentário necessários para mapeamento da relevância do referencial da TEP neste contexto. Ao final, analisaram-se os dois mais importantes elementos das peças orçamentárias: a receita e a despesa. Abordando conceito, espécies e estágios, definiram-se os elementos necessários para estabelecer o alicerce para construção do ponto ótimo do orçamento.

O terceiro e último marco teórico esteve afeto à Advocacia Pública. A pesquisa vinculou-se a identificar quais os elementos e requisitos do ponto ótimo do orçamento para a Advocacia Pública Estadual Catarinense – a PGESC. Para tanto, foi necessário passar pela apresentação histórica da Instituição, tanto em âmbito nacional como a Estadual, de modo a identificar as funções e o papel exercido pelo Advogado Público, em especial, a sua fundamental importância no processo de construção, implementação e controle da Política Pública. Defendeu-se que, com autonomia e independência, o Advogado Público deve estar inserido do início ao fim da execução das políticas públicas.

Deu-se sequência analisando-se as particularidades estruturais da PGESC. Apresentou-se o funcionamento de cada uma das estruturas que compõem a Instituição,

visualizando quais são as atividades exercidas e quem são os atores envolvidos mais diretamente na definição da proposta orçamentária do órgão. Ainda, a partir de dados coletados em Estados Brasileiros espalhados entre as diversas macrorregiões no ano de 2023, foi possível concluir pela insuficiência de Procuradores do Estado ativos na PGESC. Dados apontaram que a correlação entre a quantidade de Procuradores *versus* População do Estado demonstra a maior desproporcionalidade em Santa Catarina.

Ainda, quando avaliada a correlação entre a quantidade de Procuradores *versus* quantidade de processos distribuídos, bem como a quantidade de orçamento *versus* quantidade de processos, Santa Catarina apresenta o menor custo orçamentário por processo. Representando, por exemplo, menos que a terça parte daquele existente no Estado do Espírito Santo.

Na parte final avançou-se para analisar dados e informações constante no PPA 2020-2023. O recorte deste período deveu-se por ser a métrica orçamentária de planejamento de longo prazo que é capaz de ilustrar o comportamento durante toda uma gestão de governo.

Analisando-se os dados, foi possível identificar a ausência de correlação entre os indicadores e os objetivos do programa orçamentário dedicado à PGESC. A crescente redução de alocação de recursos da fonte 0100 nas atividades do Órgão, alinhadas com o aumento gradativo das receitas auferidas por honorários advocatícios no FUNJURE demonstram a mutação orçamentária e o potencial de arrecadação que a instituição detém. Ao fim, apresentou-se o comportamento dos indicadores de litigiosidade – da saúde e administrativa – e de arrecadação da dívida ativa.

No Capítulo final, presentes todos os requisitos para conceituação do orçamento ótimo, abordaram-se seus elementos e definições. O entendimento passa pela aplicação da Teoria do Ponto Ótimo ao orçamento. O ponto ótimo, a partir da Ciência das Finanças, encontra-se quando a alocação de recursos públicos tangencia a reta orçamentária; momento no qual o incremento de insumo não implica em aumento de utilidade. Nesta situação a escolha apresenta a maior utilidade possível. Os conceitos de equilíbrio, utilidade, análise envoltória de dados e preferências foram reconhecidos como necessários para definição deste ponto ótimo.

Conclui-se que o ponto ótimo do orçamento deve ser identificado tanto sob o enfoque da receita, quanto da despesa bem como no desempenho do papel institucional previstos nas leis de referência. Portanto, a alocação de recursos deve refletir no cenário de otimização da receita arrecadada, realizando despesa com qualidade e adimplindo

integralmente com as funções outorgadas legalmente a determinada instituição estatal analisada.

Com todas estas informações, trouxe-se o orçamento ótimo para e pela PGESC. A definição passou por preposições distintas a fim de ilustrar que é necessário desenvolver esse processo tanto sob o viés da finalidade (para a PGESC), quanto da participação (pela PGESC). Logrou-se tal intento com a utilização dos instrumentos da TEP e da PEES para construção e readequação do orçamento ótimo para e pela PGESC.

Concluiu-se, então, que o orçamento ótimo passa, necessariamente, através de orçamento-programa, criado através da técnica do orçamento base zero. Entendeu-se que o orçamento ótimo demanda a presença de 3 (três) elementos – estrutura, autonomia e atuação justa e legítima por parte da Administração.

Ao fim, definidas as bases do orçamento ótimo para e pela PGESC, analisaram-se série de informações relativas às ações e seus respectivos resultados no período do PPA 2020-2023, especificamente, quanto ao Órgão Central de serviços jurídicos do Estado de Santa Catarina a partir de seus indicadores.

Concluiu-se que os três indicadores analisados são incapazes de refletir a análise de eficiência tanto do que se pretende avaliar no Programa como da realidade do orçamento ótimo para e pela PGESC. Nota-se que a predileção apresentada pelo Estado esteve conectada a refletir a redução de litígios judiciais em face do Estado, notadamente nas duas maiores temáticas: saúde e direitos de servidor. Avaliações ligadas a estrutura e autonomia na atuação da PGESC não se depreendem dos indicadores do PPA 2020-2023.

Não há, portanto, congruência direta entre os indicadores apresentados e o programa da PGESC, tampouco nota-se aderência com a avaliação da eficiência dos recursos públicos no desempenho do papel Constitucional outorgado à PGESC. Não há, ainda, indicador destinado a mensurar o emprego de mecanismos tecnológicos ou mesmo o aperfeiçoamento do processo finalístico e de suporte. A avaliação da eficiência da alocação de recursos públicos no desempenho do papel Constitucional outorgado à PGESC – o contencioso, o consultivo e o de controle interno de juridicidade – deixa de estar apresentada e mensurada.

No entanto, a análise dos dados é capaz de identificar sugestões para promoção de práticas eficientes na concretização do papel institucional da Advocacia Pública, em síntese:

- Utilização da PEES na construção da proposta de alocação orçamentária para a PGESC capaz de, a um só tempo, estabelecer mecanismos que

concretizem 3 (três) elementos – estrutura, autonomia e atuação justa e legítima por parte da Administração. Estabelecer a previsão de recursos que permitam expandir o quadro de Procuradores do Estado, bem como nas carreiras de apoio. Mensurar a alocação incrementativa de recursos pautada na eficiência de indicadores finalísticos e aderentes ao objetivo constitucional da instituição.

- Utilização dos mecanismos da TEP no processo de construção das peças orçamentárias pela PGESC, dentro de uma perspectiva de ganha-ganha com os agentes políticos.
- Desenvolvimento de indicadores mais direcionados e alinhados ao Planejamento Estratégico da PGESC, a fim de monitorar o desempenho quantitativo e compreender a qualidade e os impactos específicos de cada ação implementada.
- Criação do cargo específico de competência da matéria orçamentária e de planejamento. Ante a especialidade da demanda e a importância da sua atuação, é fundamental que existam e estejam devidamente providos cargos públicos com a *expertise* específica e necessária na construção, atuação e correção dos Planos Estratégicos.
- Estabelecimento de mandato para os cargos de Planejamento e Orçamento do órgão, permitindo aderência aos planos de longo prazo, mesmo ante mudanças na direção da Instituição. A perenidade do cargo permitirá medidas a médio e longo prazo, concedendo continuidade na busca da concretização dos macro-objetivos.
- Reforço constante na qualificação e compartilhamento de boas práticas no processo de arrecadação da dívida ativa. Ações de qualificação dos dados, segmentação da dívida e incremento de recursos nas dívidas de alto valor demonstram resultados efetivos de melhoria na busca de receitas públicas.
- Por fim, propõe-se a institucionalização de mecanismos formais de avaliação da satisfação tanto dos clientes externos quanto internos. Esta iniciativa busca *feedback* constante, essencial para aprimorar os serviços prestados e a eficiência organizacional.



Além das práticas sugeridas, a pesquisa concluiu que, a partir da teoria da *public choice*, a alocação eficiente e incrementativa de recursos para PGESC demanda movimentos coordenados de determinadas figuras que integram o quadro de servidores da PGESC, tais como as o Procurador-Geral do Estado, bem como o Presidente da Associação dos Procuradores do Estado de Santa Catarina (APROESC). Estes atores são capazes de orientar um processo de ganha-ganha junto aos agentes políticos, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo na condução da realização da despesa pública em finalidades que congreguem os anseios da satisfação pessoal daqueles no processo político sem descurar da concretização do papel institucional da Advocacia Pública Catarinense.

Identificou-se que a natureza central da PGESC no processo de construção da política pública é capaz não apenas de orientar caminhos de legalidade para gestão de recursos públicos, mas de viabilizar a concretização de um viés democrático com fraternidade e justiça social.

Conclui-se, ainda, que mesmo estando diante de um cenário de reduzida alocação de recursos públicos destinados aos serviços jurídicos, quando comparado com diversas outras Unidades Federativas do País, a PGESC apresenta resultados significativos de arrecadação de receita pública, conforme pode se comprovar nas receitas auferidas pelo FUBJURE ano de 2022.

Restou evidenciada a necessidade de trabalhar novos indicadores para melhora no monitoramento da eficiência da alocação de recursos públicos para e pela PGESC. No entanto, este não deve ser o caminho seguido no próximo quadriênio, na medida em que sequer existe a previsão de indicadores para a PGESC no PPA 2024-2027, conforme nota-se do texto do Anexo 1 da Lei Estadual nº 18.835, de 12 de janeiro de 2024.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público? *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia do Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

AKERLOF, George. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

ALLEN, Douglas W. What are transaction costs? **Research in Law and Economics**, n. 14, 1991.

ARIELY, Dan. **Previsivelmente irracional**. Tradução de Jussara Simões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ARAÚJO, Tiago Cardoso. **Análise econômica do direito no Brasil**: uma leitura à luz da teoria dos sistemas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ARAUJO, Fernando. **A tragédia dos baldios e dos anti-baldios**: o problema econômico do nível ótimo de apropriação. Coimbra: Almedina, 2008.

ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; CASTRO, Caterine Vasconcelos de; TRINDADE, Luciano José. A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre**, v. 3, Rio Branco, 2004.

ARAUJO JR., Ari Francisco; SHIKIDA, Claudio Djissey. Microeconomia. *In*: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **O princípio da transparência no direito financeiro brasileiro**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017,

AURÉLIO, Marco. Judicialização predatória das políticas públicas de assistência farmacêutica e a *public choice theory* (teoria da escolha pública): A (in) eficiência da articulação entre o Sistema de Saúde e o sistema de Justiça sobre o acesso judicial a medicamento e tratamentos no Estado de Santa Catarina. 2021. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Santa Catarina, Santa Catarina, 2021.

AUSTIN, Allan L. **Zero base planning and budgeting (ZBPB)**: a manual for the Brazilian manager. New York: John Wiley & Sons, 1982.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BAIRD, Douglas G., GERTNER, Robert H., PICKER, Randal C. **Game theory and the law**. Harvard University Press, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo, Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. Eduardo Mendonça. O sistema constitucional orçamentário. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. Prefácio. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005

BATTESINI, Eugênio. **Direito e economia: novos horizontes da responsabilidade civil no Brasil**, p.25-26 – São Paulo: LTr, 2011.

BECKER, Gary S. **Crime and punishment: an economic approach**. New York: Columbia University, 1968. Disponível em: <http://www.wv.uni-magdeburg.de/bizecon/material/becke.1968.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BECKER, Gary S. **Economic theory**. [s.l.] 2008.

BEHNKEN, Luis Mario; RICCI, Rudá. A responsabilidade fiscal e social. **Revista de Administração Municipal – Municípios**, v. 52, n. 261, p. 37-45. Editora: Rio de Janeiro: IBAM, jan./fev./mar. 2007. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=33043>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Abril, 1974.

BERLANDI, Víctor Cesar. Advocacia de estado ou de governo? Reflexões sobre a advocacia dos interesses públicos constitucionalmente acometidos à administração do estado. **Revista da AGU**, Brasília, DF: AGU, v. 14, n. 3, p. 231-260, jul./set. 2015.

BEZNOS, Clovis. Procuradoria Geral do Estado e defesa dos interesses públicos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 23, jan./mar., 1990.

BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o estado democrático de direito. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 8, n. 31, p. 35, out./dez. 2010.

BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o estado democrático de direito. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 219-227, jan./dez. 2011.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)**, n. 13. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, mar./abr./mai. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em 24 jun. 2015.

BLICHERIENE, Ana Carla. **Direito financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da UnB, 1983.

BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico**, 26. ed. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/supremacia-do-interesse-publico-desconstrucao-ou-reconstrucao>. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021. **CNJ**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/#:~:text=2021%20%2D%20Portal%20CNJ-,Justi%C3%A7a%20em%20N%C3%BAmeros%202022%3A%20Judici%C3%A1rio%20julgou%2026%2C9,milh%C3%B5es%20de%20processos%20em%202021&text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20concluiu%2026,solucionados%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202020>. Acesso em: 2 out. 2023.

BUCHANAN, James M. Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. (eds.) **The Theory of Public Choice II**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009, p. 12-13.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**: logical foundations of constitutional democracy. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- CALABRESI, Guido. **Some thoughts on risk distribution and the laws of Torts**. New Haven: Yale University Press, 1961.
- CALIENDO, Paulo Antônio. **Direito tributário e análise econômica do direito**: Uma Visão Crítica. Rio De Janeiro: Elsevier, 2009.
- CAMPOS, Dejalma. **Direito financeiro e orçamentário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de Terceiros**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CARVALHO, Cristiano. Direito tributário e análise econômica: uma introdução atualizada. *In*: YEUNG, Luciana (Org.). **Análise econômica do direito**: temas contemporâneos. São Paulo: Actual, 2020.
- CARVALHO, Deusvaldo. **LRF – doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de direito **administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CASTRO, Caterine Vasconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; TRINDADE, Luciano José. A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Acre**, Rio Branco, n. 3, p. 213-253, jan./dez. 2003.
- CATARINO, João Ricardo. **Finanças públicas e direito financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. 13a. tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, n. 3, p. 4-5. Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- COASE, Ronald. O problema do custo social. Trad. Francisco Kummel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. *In*: SALAMA, Bruno Meyerhof (Org.). **Direito e economia**: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 59-112
- COELHO, Cristiane. **A análise econômica do direito enquanto ciência**: uma explicação de seu êxito sob a perspectiva da História do Pensamento Econômico. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/47q8s2nd>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 35, n. 138, abril/junho de 1998, p. 44-45.
- CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.
- CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual - PPA. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. *In*: SCAFF, Fernando F.; CONTI, José Maurício (coords). **Lei de Responsabilidade Fiscal**: 10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

- CORDARO, Cesar Antônio Alves. **A advocacia pública dos municípios**: necessidade de tratamento constitucional. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COSTA, C. A. B.; SILVA, F. N. Concepção de uma 'boa' alternativa de ligação ferroviária ao porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e à negociação. **Investigação Operacional**, v. 14, p. 115-131, 1994.
- COSTA, C. A. B.; PIRLOT, M. **Thoughts on the future of multicriteria field**: basic convictions and outline for a general methodology. *Multicriteria Analysis*. Berlim: Springer Verlag, 1997.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. Harper Collins Publishers, 1988.
- COOTER, Robert; ULEN Thomas. **Direito & economia**. Tradução de Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. Título original: *Law and economics*.
- CÔRREA, Mônica Cristina. **40 anos: 1982-2022**: Direito à história / Mônica Cristina Côrrea; Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Gráca Polimpressos, 2022
- CURY, Tiago Gubert. Entre a judicialização e a juridicização da política: o espaço que cabe à advocacia de estado. **Revista Brasileira de Advocacia Pública** – RBAP, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=247830>. Acesso em: 5 out. 2023.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DELFIN NETTO, Antonio. Por que não começar do começo de 2017? **Valor Econômico**, coluna publicada em 12 de maio de 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/por-que-nao-comecar-do-comeco-de-2017.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- DEMO, Roberto Luis Lucchi. Advocacia pública. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 91, v. 801, p. 699-738, jul. 2002.
- DEMSETZ, Harold. Toward a theory of property rights. **The American Economic Review**, v. 57, n. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, 1967.
- DEODATO, Alberto. **Manual de ciências das finanças**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1967.
- DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, n. 41, 2004, p. 23-24.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ENCINAS, R. **Oportunidades de aplicação da análise envoltória de dados em auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://accessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054734.PDF>. Acesso em: 3 nov. 2023.
- ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. N. **Apoio à decisão**: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas. Florianópolis: Insular, 2001.
- ESCOLA, Hector Jorge. *El Interés Público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989.
- FERNANDES, Edilson Carlos; SOUZA, Mariana Campos de. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. Tradução de Almir Guilherme Barbassa e Antonio Pessoa Brandão. Rev. téc. de Fernando Lopes de Almeida e Francisco Rego Chaves Fernandes. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Comentários à constituição**. Vol. III, Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1991.

FIGUEIREDO, N. L. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **Organicom**, v. 8, n. 14, 181-189, 2011.

FISCHMANN, Filipe. **Direito e economia**: um estudo propedêutico de suas fronteiras. 2010. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FONSECA, Vinicius Simões Borges Espinheira. **Direito tributário e análise econômica do direito**: segurança jurídica e consequencialismo nos limites da norma tributária. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

FRANCO, Hilário. **Estrutura, análise e interpretação de balanços**: de acordo com a nova Lei das S.A., Lei 6.404, de 15.12.1976. 15. ed. Atlas, 1980.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 1996.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GICO JR., Ivo T. **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GICO JR., Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1460/1110>. Acesso em: 12. maio 2023.

GICO JR., Ivo. Introdução ao direito e economia. In: TIMM, Luciana Benetti (coord.). **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre análise econômica do direito. 3. ed. Indaituba: Foco, 2019.

GICO JR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GICO JUNIOR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Indaiatuba: Foco, 2020b.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **O direito e a law and economics**: Possibilidade Interdisciplinar na Contemporânea Teoria Geral do Direito. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadddsus/view/1390>. Acesso em: 11 maio 2023.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, J. O direito e a law and economics: possibilidade interdisciplinar na contemporânea teoria geral do direito. **JURIS - Revista Da Faculdade De Direito**, n. 11, p. 201–222, 2008. <https://doi.org/10.14295/juris.v11i0.595>. Acesso em: 11 maio 2023.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **A análise econômica do direito e sua crítica**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fc5e676f4e53d229>. Acesso em: 20.Julho.2023

GONÇALVES, E. das N.; STELZER, J. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 35, n. 68, p. 261–290, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p261>. Acesso em: 20 jul. 2023

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, J. Eficiência e direito: pecado ou virtude; uma incursão pela análise econômica do direito. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 28, p. 77-122, 2012.

GONÇALVES, Everton das Neves. **A teoria de Posner e sua aplicabilidade a ordem constitucional econômica brasileira de 1988**. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, p.113. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106450>. Acesso em: 12 jul. 2023.

GONÇALVES, Jéssica; QUEIROZ, Bruna Pamplona de. **Direito e economia: interdisciplinaridade no ensino jurídico brasileiro**. Direito, justiça e economia: a influência dos parâmetros econômicos na esfera legal, Florianópolis: EMais, 2019.

GONÇALVES, Pedro. Apontamentos sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes. **Cadernos de Justiça Administrativa**, Braga, n. 0, p. 3-12, nov./dez. 1996.

GOSSEN, Hermann Heinrich. The laws of human relations and the rules of human action derived therefrom. Mit Press, 1983.

GUIMARÃES, Guilherme F. A. Cintra. Advocacia de estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. In: ANTERO, Samuel A.; SALGADO Valéria Alpino Bigonha (Orgs.). **Democracia, direito e gestão pública: textos para discussão**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/Editora IABS, Brasília-DF, 2012. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-degestao/arquivos/vol\\_5\\_textos\\_para\\_discussao\\_ciclo\\_de\\_debates.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-degestao/arquivos/vol_5_textos_para_discussao_ciclo_de_debates.pdf). Acesso em: 3 out. 2023.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Leite. **Direito constitucional financeiro: direitos fundamentais e orçamento público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Advocacia pública: estudo classificatório de direito comparado. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HABER, Michel; CAMPOS, Basile; EZEQUIEL, Ricardo. **Lições de direito financeiro**. Revistas dos Tribunais, 2016.

HAMILL, H.; KNUTZEN, K.M. **Bases biomecânicas do movimento humano**. São Paulo: Editora Manole, 1999.

HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HENDERSON, David R. Arthur Cecil Pigou. **Econlib**. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Pigou.html>. Acesso em: 12 jul. 2023.

HEINEN, Luana Renostro. A análise econômica do direito de Richard Posner e os pressupostos irrealistas da economia neoclássica. In: **Anais do CONPEDI, Direito e Economia**, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=991c0955da231335>. Acesso em: 30 nov. 2023.

HABERMAS, Juergen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. São Paulo: Tempo Universitário, 1973.

HUTHER, J.; ROBERTS, S.; SHAH, A. **Public expenditure reform under adjustment lending: Lessons from World Bank experiences**. Washington, DC: World Bank, 1997.

IGARASHI, Deisy Cristina Corrêa; PALADINI, Edson Pacheco; ENSSLIN, Sandra Rolim. A metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista como subsídio para o gerenciamento interno: estudo de caso no PPGC/UFSC. **Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 2007, p. 133-149.

JEVONS, William S. **A teoria da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KALDOR, Nicholas. Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility. **The Economic journal**, v. 49, n. 195, p. 549-552, 1939.

KAPTEYN, A. Utility and economics. **De Economist**. v. 133, n. 1, p. 1, 1985.

KIRSCH, César do Vale. Advocacia-Geral da União e poder executivo federal: parceria indispensável para o sucesso das políticas públicas. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. XVI, p. 43-94, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAFFER, A. B. Statement prepared for the joint economic committee. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). **The economics of the tax revolt**: a reader. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Atlas, 1993.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

LEMOS, Bruno Espiñeira. A independência funcional da Advocacia de Estado e sua relação com a Ordem dos Advogados do Brasil. **Debates em Direito Público**, ano 8, n. 8, Belo Horizonte, 2009.

LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. **Ativismo e autoconcentração no Supremo Tribunal Federal**: uma proposta de delimitação do debate. 013. 300f. Tese (Doutorado). UFPE. Recife, 2013.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MADUREIRA, Claudio. As procuradorias públicas no direito brasileiro: uma análise histórica. **Dimensões**, Vitória, v. 33, p. 241-260, 2014.

MADUREIRA, Cláudio. **Advocacia pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum: 2016.

MANGABEIRA, Roberto Unger. **The critical legal studies movement**. Harvard: Harvard University Press, 1983.

MANNE, Henry. **The economics of legal relationships**: readings in the theory of property rights. West Group, 1975.

MARINHO, Josaphat. Advocacia pública. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 21, dez. 1983.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil, 6º volume, Tomo II**. Celso Bastos e Ives Gandra Martins. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

MATARAZZO, D. C. **Análise financeira de balanços**: abordagem básica e gerencial. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Direito a férias anuais. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 21, n. 85, p. 157-160, jan./mar.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças municipais**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, [s.d.].

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Caderno de finanças pública**, n. 9, dezembro de 2019. Brasília: ESAF, 2000.

MENEZES, R. T. de; TONETO JÚNIOR, R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 29, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/41/40>. Acesso em: 26 nov.2023.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the law: from Posner to postmodernism and beyond**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2006.

MINDA, Gary. **Postmodern legal moviments: law and jurisprudence at century's end**. New York: New York University Press, 1995.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parte Especial. Tomo XXVIII. Concurso de Credores. Privilégios. **Concurso de Credores Civil**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essências à justiça e as procuraturas constitucionais. **RGESP**, dez. 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade do advogado do Estado. **Revista da APES – Temas de direito público, a importância da atuação da advocacia pública para a aplicação do direito**. Salvador, v. 2, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A advocacia de estado revisitada: essencialidade ao estado democrático de direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). **Advocacia de estado: questões institucionais para a construção de um estado de justiça**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MUELLER, Dennis C. Public choice: a survey. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. (eds.). **The Theory of Public Choice II**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

MUELLER, Dennis C. Public choice: A survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 2, p. 395-433, 1976.

MUELLER, Dennis C. **Public choice**. Cambridge University Press, 1979.

MUELLER, D., C. Public Choice II. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-2 *apud* ORCHARD, Lionel; STRETTON, Hugh. **Public Choice**. Cambridge Journal of Economics, 1997, v. 21, p. 409-430.

MUELLER, Dennis C. **Public choice III**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MUTAȘCU, Mihai; MILOȘ, Marius. Otimizando o tamanho dos gastos do governo pela estrutura Cofog. O caso dos Estados-Membros da União Europeia. *Economia Teórica e Aplicada*, Asociația Generală a Economistilor din România - AGER, vol. 12(12(541)(s)), p. 222-230, 2009. Disponível em: [https://ideas.repec.org/a/agr/journal/v12\(541\)\(supplement\)y2009i12\(541\)\(supplement\)p222-230.html#download](https://ideas.repec.org/a/agr/journal/v12(541)(supplement)y2009i12(541)(supplement)p222-230.html#download). Acesso em: 26 nov. 2023.

NASCIMENTO, Carlos Valder. Planejamento e orçamento-programa. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEMEC, Juraj; WRIGHT, Glen. **Public finance: theory and practice in the Central European transition**. NISPAcee, 1997.

NEUMANN, John von; MORGENSTERN, Oskar. **The theory of games and economic behavior**. Princeton University Press, 1944.

NIÑO, C. S. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 2003.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de informação na Nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. *In*: YEUNG, Luciana (Org.). **Análise econômica do direito: temas contemporâneos**. São Paulo: Actual, 2020, p. 483-484.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NOZICK, R. **Anarquia, estado e utopia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

OLIVEIRA, A. C. J. O lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Revista Medições**, v. 10, n. 2, 219-236, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes; HOVARTH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Weder de. **Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PACHECO, Pedro Mercado. **El análisis económico del derecho: una reconstrucción teórica**. Madrid: Cento de Estudios Constitucionales, 1994.

PAIXÃO, Luiz Carlos C. **Processo orçamentário federal**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1977. Conferência proferida no 1.º Seminário de Práticas Orçamentárias.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira orçamentária e LRF**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PANOEIRO, Cláudio de Castro; PANOEIRO, Jeane A. Esteves; RODRIGUES, Rafaella Ramalho. Atuação pró-ativa da Fazenda Pública no combate à improbidade administrativa. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

- PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. São Paulo: Novo Cultural, 1996.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, FUNCEP, 1986.
- PEREIRA, Caio Mario da Silva. **A advocacia do estado**. RPGESP 10/73-89.
- PERREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.
- PIRES, José Santo Dal Bem. **Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as universidades públicas do Estado do Paraná**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102707>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- PIGOU, A. C. **The economics of welfare**. 4. ed. 1932.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. São Paulo: Método, 2015.
- PORTELLA, André. Lei Orçamentária Anual - LOA. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020.
- POSNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. México: FCE, 2007.
- POSNER, Richard A. The economic approach to law. **Texas Law Review**, p. 759, v. 53, n. 4, 1975.
- POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. Revisão de tradução e texto final por Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. Título original: *Frontiers of legal theory*.
- POSNER, Richard A. **Para além do direito**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo. WMF Martins Fontes, 2009.
- PYHRR, Peter A. **Orçamento base zero**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. São Paulo: Interciência, 1981.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RAWS, J. **Uma teoria de justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; GALESKI, Irineu Júnior. **Teoria geral dos contratos: contratos empresariais e análise econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2016.
- ROCHA, M. T. de C. A unicidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado de Minas Gerais. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 223, p. 169–198, 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48319. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/48319>. Acesso em: 31 out. 2023.

- RODRIGUES, Jorge Nascimento et al. **50 gurus para o século XXI**. Lisboa: Centro Atlântico.PT, 2005.
- ROEMER, Andrés. **Introducción al análisis económico del derecho**. Trad. José Luis Pérez Hernandez. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, Joseph. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information (1976). In: DIONNE, Georges; HARRINGTON, Scott E. (eds.). **Foundations of Insurance Economics**. Dordrecht: Springer, 1992.
- SAAVEDRA, Velazco; RENZO E. **La relación entre el derecho y la economía**: Breve itinerario sobre el surgimiento del Law and Economics. en Ius360, publicado el 6 de mayo 64 del 2015. Disponível em: <http://ius360.com/columnas/las-escuelas-del-analisis-economico-del-derecho-hacia-la-necesidad-de-diferenciar-perspectivas/>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em direito e economia? **Caderno Direito GV**, n. 22, mar., 2008.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é direito e economia? Selected Works. In: **Getúlio Vargas Foundation**, Law School, [online], 2008, p. 6-7. Disponível em: [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=bruno\\_meyerhof\\_salama](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=bruno_meyerhof_salama). Acesso em: 20 jul. 2023.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial as estruturas**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.
- SANTA CATARINA. **Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina**: 20 anos de criação. Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina.
- SANTOS, M. G. dos. A advocacia pública como instituição essencial ao estado de direito democrático e social. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 2, 2019, p. 435. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i2.396>. Acesso em: 31 out. 2023.
- SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon. Receitas públicas. In: Martins, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito financeiro**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SESTA, Mário Bernardo. Isonomia remuneratória das carreiras jurídicas. **Revista Jurídica APERGS: Advocacia do Estado**, ano 1, n. 1, Porto Alegre: Metrópole, 2001.
- SETPHANES, Oswaldo; FERREIRA, Otto. **Planejamento, orçamento e programação** financeira. Rio de Janeiro: Interciência, 1978.
- SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**. V. 69, n. 1, 1955.
- SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2000.
- SILVA, M. F. G. **O processo orçamentário no Brasil**. Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getulio Vargas-EAESP/FGV-SP, 1995.
- SILVA FILHO, Derly Barreto. A advocacia pública e o aperfeiçoamento normativo do estado democrático de direito. **Revista Brasileira de Advocacia Pública – RBAP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 45-72, jul./dez. 2015.

SILVA FILHO, Derly Barreto. A advocacia pública e o controle de juridicidade das políticas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 71, p. 85-109, jan./jun. 2010.

SILVA FILHO, Derley Barreto. Advocacia pública: competência constitucional dos estados-membros. **Caderno de Teses do XXVIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado: ética e estado de justiça – novas dimensões**. Vol. 1, Porto Alegre: Metrópole Indústria Gráfica, 2002.

SILVA NETO, Orlando Celso da. **Direito e Economia: Interdisciplinaridade no Ensino Jurídico Brasileiro**. Direito, Justiça e Economia: Análise Econômica do Direito do Consumidor: Proteção ao consumidor ajuda (hurts) ou atrapalha (harms)? 1. ed. Florianópolis: EMais, 2019.

SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Niterói: Impetus.

SOLA, Magda; PRIOR, Diego. Measuring productivity and quality changes using data envelopment analysis: an application to Catalan hospitals. **Financial Accountability and Management**, v. 17, p. 219-234, 2001.

SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do estado brasileiro. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciana Moessa de (Coord.). **Advocacia de estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça**. Belo Horizonte, Fórum, 2009.

SPENCE, Michael. Job Market Signaling. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 87, n. 3, p. 355-374, Aug. 1973.

SZTAJN, Rachel. Law and Economics. *In*: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

STLEZER, Joana; CHAVES, Daniel Rocha. O princípio da eficiência econômico-social: Uma proposta de vetor do *free trade* ao *fair trade*. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 2, n. 2, p. 89-106, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/1389>. Acesso em: 20 jul.2023.

TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron; KLEIN, Vinicius. Rent seeking e grupos de interesse. *In*: RIBEIRO, Márcia Carla Pereira et al. (orgs.). **Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento**. Curitiba: CRV, 2016.

TOLLISON, Robert D. Homo economicus. *In*: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich (Eds.). **The Encyclopedia of Public Choice**. V. II. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004, p. 281-284.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, v. 3.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional e financeiro e tributário: o orçamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Volume V: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

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

TORRES, Ronny Charles Lopes de. A responsabilidade do advogado de Estado em sua função consultiva. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TULLOCK, Gordon. The theory of public choice. *In*: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government failure**: a primer in public choice. Washington: Cato Institute, 2002, Part I.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo**: uma introdução à teoria de escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

TREBILCOCK, Michael. **The limits of freedom of contract**. Cambridge, Harvard University Press. 1993.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. **Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União**. Brasília, AGU, 2013. Disponível em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/74710](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/74710). Acesso em: 19 set 2023.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: uma abordagem moderna. Tradução Regina Célia Simille de Macedo. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VERÍSSIMO, D. P. A. O papel da advocacia pública federal na concepção e implementação de políticas públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 43–59, 2019. DOI: 10.21680/1982-310X.2018v11n2ID15962. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15962>. Acesso em: 4 out. 2023.

VIANA, Ulisses Schwarz. Advocacia de estado: perspectivas a partir da teoria dos sistemas. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, n. 4, p. 9-28, jan./jun. 2017.

VITALIS, Aline. O princípio da eficiência econômico-social e a justiça fiscal. **Revista CEJ Brasília**, v. 25, n. 82, p. 105-113, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/166896>. Acesso em: 5 dez. 2023.

VON HAGEN, J.; HARDEN, I. J. Budget process and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, Amsterdam, n. 39, p. 775, 1995. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1996/078/article-A001-en.xml>. Acesso em: 23 nov. 2023.

WILLIAMSON, Oliver E. **Las instituciones económicas del capitalismo**. México: Fondo de Cultura Económico, 1989.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Desmistificando a Law & Economics: a receptividade da disciplina Direito e Economia no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, n. 10, p. 13, 2012.