

SUSTENTABILIDADE FISCAL SOB A ÓTICA DA SOLIDARIEDADE E OS DIREITOS SOCIAIS EM XEQUE¹

Daniela Zago Gonçalves da Cunda²

Resumo: Propõe o artigo a utilização de princípios e estudos endereçados *a priori* ao direito ambiental, como os princípios da sustentabilidade (a incluir a vertente fiscal junto a outras dimensões) e da solidariedade intergeracional, aos direitos sociais de maneira geral. Conjuntamente, aborda-se a complexidade da concretização da solidariedade intergeracional e as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto.

Palavras-chave: Solidariedade intergeracional e intrageracional. Dimensões da sustentabilidade. Direitos sociais. Políticas públicas. Tribunais de Contas.

Abstract: This article studies the use of principles addressed on Environmental Law, the principle of sustainability (to include

¹ Agradecimentos às considerações críticas da Prof. Doutora Carla Amado Gomes da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e do Doutor César Santolim, Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do RS e Professor do Mestrado e Doutorado da UFRGS; em conjunto, à Professora Nadia Lehmann Werminghoff, pela revisão do *abstract*.

² Mestre e doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Auditora do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Docência em cursos preparatórios para concursos e exame da OAB. Membro integrante do Grupo de Estudos/Pesquisas em Interpretação Constitucional, Administrativo e Sustentabilidade e do Grupo de Estudos/Pesquisas sobre Direitos Fundamentais (NEDF). Autora de artigos sobre Direito Público, com ênfase em Direitos Fundamentais, Controle Externo (Tribunais de Contas), Controle das Políticas Públicas e Sustentabilidade. Emails: dzcunda@gmail.com e cunda@tce.rs.gov.br

fiscal sustainability and other dimensions) and the principle intergenerational solidarity, to social rights in general. Together, the study intends to show some considerations the complexity of achieving intergenerational solidarity and possibilities the performance of the Public Accounts in this context.

Keywords: Intragenerational and intergenerational solidarity. Dimensions Sustainability. Social rights. Public Policies. Public Accounts.

Sumário: 1) Introdução; 2) Algumas considerações sobre direitos sociais e solidariedade; 3) Solidariedade intergeracional e sustentabilidade multidimensional; 4) Sustentabilidade fiscal – a dimensão oculta da sustentabilidade; 5) Complexidades da operacionalização da solidariedade e as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto; 6) Conclusões.

1) INTRODUÇÃO



em-se a sensação de que determinados administradores públicos estão a jogar xadrez, um jogo contínuo e pautado na indiferença, como o referido por Fernando Pessoa, por seu heterônimo Ricardo Reis: *Ouvi contar que outrora, quando a Pérsia/ Tinha não sei qual guerra,/ Quando a invasão ardia na Cidade/ E as mulheres gritavam,/ Dois jogadores de xadrez jogavam/ O seu jogo contínuo. [...] Ardiam casas, saqueadas eram/ As arcas e as paredes,/ Violadas, as mulheres eram postas/ Contra os muros caídos, /Traspassadas de lanças, as crianças /Eram sangue nas ruas.../ Mas onde estavam, perto da cidade,/ E longe do seu ruído,/ Os jogadores de xadrez jogavam/ O jogo de xadrez. [...]*

As catástrofes ambientais³ e a crise econômico-financeira

³ AMADO GOMES, Carla. Catástrofes naturais e acidentes industriais graves na

mundial estão a demonstrar a urgência de políticas públicas (e respectivo controle) com planejamentos a médio e longo prazos, de maneira a resguardar a atual e futuras gerações, sob pena de uma “insustentabilidade multidimensional”.

Quando se refere a importância de medidas a tutelar as diversas dimensões da sustentabilidade⁴, para além do clássico tripé (social, econômico e social), a incluir também a vertente fiscal, questiona-se: a partida de xadrez poderá ser jogada apenas com algumas peças, sem considerar a totalidade dos figurantes do tabuleiro de xadrez e sem levar em consideração a *solidariedade vertical* em conjunto com a *solidariedade horizontal*? Na adoção de medidas enérgicas e severas para “salvar o Estado”, das derrotas econômicas, financeiras, sociais e ambientais, a colaboração da sociedade não deveria ser complementar e precedida do necessário empenho do próprio Estado em cumprimento ao direito/dever à boa (transparente e eficaz) administração pública? A insustentabilidade do Estado fiscal deverá ser solucionada exclusivamente mediante a redução significativa das despesas públicas e, por consequência, com enxugamento da satisfação de diversos direitos sociais? Antes não deveria ser aumentado o controle (também social) das finanças públicas, com transparência no *gerar, gerir e gastar*? A sociedade não deveria informar-se, participar, discutir e controlar o endividamento público?

Considerando-se a crise econômico-financeira de vários países (também estados e municípios), os compromissos assumidos por seus administradores e algumas decisões de Tribunais Constitucionais a cancelar a drástica redução de direitos sociais, mediante uma verdadeira revelia e distanciamento com o social, aproxima-se, mais uma vez, das linhas escritas por Fernando Pessoa quanto ao referido jogo de xadrez: *Quando o*

União Europeia: a prevenção a prova nas directivas Seveso. *O Direito* 143.o (2011), III, 459-488.

⁴. FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2.ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

rei de marfim está em perigo, / Que importa a carne e o osso / Das irmãs e das mães e das crianças? / Quando a torre não cobre / A retirada da rainha branca, / O saque pouco importa. / E quando a mão confiada leva o xeque / Ao rei do adversário, / Pouco pesa na alma que lá longe / Estejam morrendo filhos. [...] (É ainda dado ao cálculo dum lance/ Pra a efeito horas depois) / É ainda entregue ao jogo predilecto / Dos grandes indiferentes.

Da forma como se está a jogar, a probabilidade de xeque-mate é demasiadamente grande, pois, a rigor, cada jogada deveria estar pautada nos princípios da sustentabilidade, solidariedade intergeracional, precaução e prevenção, mediante planeamento responsável da sequência das jogadas seguintes para além da presente geração. Demonstra, assim, ser pertinente a utilização de princípios e estudos destinados ao direito/dever ambiental⁵, como a sustentabilidade⁶ e a solidariedade intergeracional,⁷ aos direitos sociais de maneira geral.

Conjuntamente, a atitude de cidadania responsável é necessária na busca de se contornar a *insustentabilidade* que se configura em um futuro não tão longínquo ou já se encontra

⁵ Sobre a crise ecológica como resultado das “pegadas” do ser humano: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011; pp. 27 e ss.

⁶ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011; _____. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004; _____. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009; _____. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009; _____. *O princípio constitucional da Precaução e o controle de Gestão Ambiental*. Revista do TCE-MG. v. 61, n. 4, , p. 17-42, out./dez. 2006; _____. *Princípio da Precaução e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Revista de Direito do Estado, n. 7, p. 201-215, jul./set. 2007; _____. *Princípio da precaução: vedação de excesso e de inoperância*. Revista Interesse Público. Belo Horizonte, n. 35, p. 33-48; _____. *Princípio Constitucional da Precaução e o Direito Administrativo Ambiental*. Boletim de Direito Administrativo, [S.l.], p. 888-897, ago. 2006.

⁷ CASALTA NABAIS, José. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, pp. 145-174, 1999.

instalada.

Nas linhas a seguir, em um primeiro momento, buscar-se-á tecer considerações sobre direitos sociais (regime especial, princípios específicos e reflexos das condições econômicas na satisfação dos direitos fundamentais), solidariedade (principais classificações, v.g. em vertical e horizontal, bem como intrageracional e intergeracional e sua função complementar), como forma de subsidiar o enfoque central do presente ensaio – a sustentabilidade fiscal como dimensão oculta da sustentabilidade e as complexidades de operacionalização da solidariedade (a incluir as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto).

Pode-se afirmar que uma das principais contribuições que visa o estudo é a ênfase que se pretende dar à dimensão fiscal da sustentabilidade (vertente não explorada em estudos sobre a sustentabilidade multidimensional), sua conexão com as demais dimensões e necessária visualização com as lentes da solidariedade.

2) ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DIREITOS SOCIAIS E SOLIDARIEDADE

Antes da abordagem nuclear – referente à solidariedade propriamente dita e sua relação com a sustentabilidade fiscal –, essenciais algumas rápidas considerações sobre os direitos sociais⁸.

Os direitos econômicos, sociais e culturais, no entendimento de Jorge Miranda, detêm os seguintes princípios específicos (todos interligados ao princípio da sustentabilidade): a) o princípio da participação dos interessados na sua concretização; b) princípio da dependência da realidade constitucional ou

⁸ Sobre o advento do Estado Social e os direitos econômicos, sociais e culturais: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 261 e ss.

das condições econômicas, sociais e culturais para a sua efetivação; e, c) o princípio da repartição dos custos em razão das condições econômicas dos beneficiários⁹.

Ainda quanto o *regime especial* dos direitos sociais¹⁰ e a *reserva geral imanente de interpretação* frente aos reflexos das condições econômicas favoráveis ou de situações de recessão, valendo-se mais uma vez dos ensinamentos de Jorge Miranda, apuram-se as seguintes situações:

1.º) quando se verificarem condições econômicas favoráveis, essas normas devem ser interpretadas e aplicadas com o máximo de satisfação;

2.º) Ao invés, não ocorrendo tais condições – em especial por causa de recessão ou de crise financeira – as prestações têm de ser adequadas ao nível de sustentabilidade existente, com eventual redução dos seus beneficiários ou dos seus montantes;

3.º) extrema escassez - estado de sítio ou de emergência - (...) mesmo nesses casos a dignidade da pessoa humana postula a garantia de um conteúdo mínimo dos direitos ou de um mínimo material de subsistência.¹¹

Logo a seguir, conclui o autor que “só é obrigatório o que seja possível, mas o que é possível torna-se obrigatório.”¹²

Outro questionamento, sob o enfoque da modulação dos

⁹ MIRANDA, Jorge. “O Regime dos Direitos Sociais”. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 28.

¹⁰ Acerca dos direitos sociais como direitos fundamentais e seu regime jurídico na Constituição Federal: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 549 e ss.

¹¹ MIRANDA, Jorge. “O Regime dos Direitos Sociais”. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 34.

¹² MIRANDA, Jorge. “O Regime dos Direitos Sociais”. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 34.

direitos sociais em tempos de crise, é quanto à repartição dos custos.

Para Jorge Miranda há três possibilidades de satisfação das despesas coletivas:

- a) A do Estado mínimo, que tende atribuir todo ou quase todo os encargos aos indivíduos ou grupos privados;
- b) A do Estado assistencial, que tende a confiá-los ao Estado;
- c) A do Estado social, que aceita assumir os custos de satisfação de necessidades básicas, embora não os das demais necessidades, a não ser para os que não possam pagar.¹³

Na evolução do Estado *retraído* em sua relação com a sociedade para um Estado *atrevido*¹⁴, que visa garantir minimamente aos cidadãos direitos fundamentais (v.g. saúde, educação, segurança, moradia, dentre tantos outros), é indispensável a atuação forte de uma instituição como o Tribunal de Contas, de maneira a averiguar o equilíbrio orçamentário (e a eficaz e eficiente aplicação dos recursos), ainda mais considerando-se a escassez de meios de sustentação da gama crescente de direitos fundamentais.¹⁵

¹³ MIRANDA, Jorge. “O Regime dos Direitos Sociais”. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 34. Utilizado como exemplo o serviço nacional de saúde tendencialmente gratuito, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos (art. 64º/2, alínea “c”).

¹⁴ Inspirada na perspectiva comparativa entre Estado Social e concretização de direitos fundamentais, constante na seguinte obra: AMADO GOMES, Carla. Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. Separata da *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano VII, 2010 (especial). Porto: FDUP. p. 19. Com destaque, também, a análise crítica (constante nas páginas seguintes) da autora no sentido de que o “Estado Social já não é o que foi – e dificilmente voltará a ser o que era.”

¹⁵ Ponderações da mesma autora, na obra referida, p. 31: “A intervenção positiva do Estado, através de medidas legislativas, na esfera de autonomia pessoal do cidadão só se justifica, em nosso entender [...], com o propósito de salvaguardar valores de interesse colectivo – que podem, no contexto actual de escassez de meios de sustentação do sistema de saúde, de segurança social, de educação, traduzir-se no equilí-

Há que se ter cautela quanto às restrições interpretativas, de maneira a tutelar o *princípio do não retorno de concretização das normas* e o *princípio da tutela da confiança*¹⁶. Da mesma forma, é recomendável prudência diante da escassez de recursos, pois mesmo em tempos de crise econômico-financeira o mínimo existencial¹⁷ deverá permanecer sendo tutelado.

Há, portanto, responsabilidade do Estado nesse sentido. Ademais, não só do Estado, mas também da sociedade, com uma maior ou menor participação, conforme o modelo de Estado adotado (mínimo, assistencial ou social – nos termos da classificação acima referida). Como será visto a seguir, há que se ter razoabilidade, pois a “solidariedade não pode ser vista como um sucedâneo, uma compensação, para o desmantelamento do estado social (...) a solidariedade há-de assumir uma função claramente complementar”¹⁸.

Reservas quanto à utilização da solidariedade como compensação da insustentabilidade (em suas várias dimensões) do estado também são válidas para a solidariedade intergeracional,

brio orçamental”.

¹⁶ MIRANDA, Jorge. “O Regime dos Direitos Sociais”. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 33: “Entendo hoje que um princípio da não retorno de concretização das normas de direitos econômicos, sociais e culturais não tem autonomia, por estar conexo com o princípio da tutela da confiança e, sobretudo, ser uma decorrência do princípio da eficácia jurídica dos direitos fundamentais. E, por outro lado, deixo de o ligar à proibição de retrocesso social, pelos equívocos que a ideia tem gerado.”

¹⁷ Sobre o mínimo existencial e advertência para que não seja confundido com o núcleo essencial dos direitos fundamentais: SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, pp. 404 e ss. Sobre a reserva do possível: _____. TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2008. Já sobre o núcleo essencial dos direitos fundamentais: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 344 e ss.

¹⁸ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 165.

com necessidade de ampla transparência e publicidade. Nesse sentido, Jorge Miranda assevera que “para o Estado social de Direito, a liberdade *possível* –e, portanto, *necessária* – do presente não pode ser sacrificada em troca de quaisquer metas, por justas que sejam, a alcançar no futuro.”¹⁹ Importante, por consequência, a participação e informação procedimental na *solidariedade pelos deveres* que cabem à comunidade social.

Tecidas algumas considerações sobre os direitos sociais, com o propósito de apenas referir questões essenciais para os tópicos que se seguem, passa-se a abordar a solidariedade.

A solidariedade²⁰ tem correlação com os direitos fundamentais, mais especificamente com os “direitos ecológicos” ou “direitos de solidariedade.”²¹ Uma das concepções de solidariedade consiste na “responsabilidade que a cada um cabe pela sorte e destino dos demais membros da comunidade”²², ou seja, pela realização dos direitos sociais a cargo do estado social e conjuntamente “pelos direitos ecológicos em que sobressaem certos direitos colectivos, como pelos direitos de solidariedade intergeracional ou diacrônica que são basicamente deveres.”²³

Dito de outra forma, “o estado na sua configuração de estado social não pode deixar de garantir a cada um dos membros da sua comunidade um adequado nível de realização dos direi-

¹⁹ MIRANDA, Jorge. “O Regime dos Direitos Sociais”. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188, p. 26.

²⁰ As seguintes obras serviram como referencial teórico: CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, pp. 145-174, 1999. MIRANDA, Jorge. “Solidariedade e autonomia”. *O Direito*, ano 128, 1 e 2, Jan./Jun. 1996, pp. 9 e ss. PEREIRA DA SILVA, Vasco. “Estruturas da sociedade: liberdade e solidariedade.”, separata in *Gaudium et Spes*. 1998, [s.l.], pp. 123 e ss.

²¹ Nesse sentido: CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 147.

²² e ¹⁴ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 151.

tos à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, etc.”²⁴

Casalta Nabais ao classificar a solidariedade aborda como “solidariedade vertical a solidariedade pelos direitos ou solidariedade paterna” e a “solidariedade horizontal, solidariedade pelos deveres ou solidariedade fraterna.”²⁵

Adota-se, portanto, a classificação de solidariedade apresentada por Casalta Nabais: “a solidariedade horizontal, solidariedade dos deveres ou solidariedade fraterna, chama à colação, de um lado, os deveres fundamentais ou constitucionais que o estado, enquanto seu destinatário directo, não pode deixar de concretizar legislativamente e, de outro lado, os deveres de solidariedade que cabem à comunidade social ou social civil, entendida esta, em contraposição à sociedade estadual ou política.”²⁶

Demonstra ser importante tanto uma *atuação espontânea dos indivíduos e grupos sociais* em conjunto com o necessário *empenho do próprio estado* “que, reconhecendo a sua incapacidade, mesmo quando atingiu a forma superlativa do estado social – o estado de bem estar -, se voltou para a sociedade civil.”²⁷ O referido “empenho do próprio estado” deverá ser sindicabilizado e os Tribunais de Contas desempenham importante papel nesse contexto.

Uma das concepções da *solidariedade horizontal* consiste na “expressão de um certo fracasso da estadualidade social, um fracasso que é resultado tanto dos limites naturais que a

²⁴ CASALTA NABAIS, José. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998, pp. 66 e ss. e 579 e ss.

²⁵ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, pp. 150 e ss.

²⁶ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 151.

²⁷ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 153.

escassez de meios coloca à realização estadual dos direitos económicos, sociais e culturais.”²⁸ Em momentos de crise econômico-financeira essa concepção recebe destaque e há que se ter razoabilidade na transferência de responsabilidade à sociedade, sendo recomendável a prévia transparência e publicidade.

Conforme já ressaltado, a solidariedade não pode ser vista como um sucedâneo, uma compensação, para o desmantelamento do estado social²⁹ (...) a solidariedade assim entendida, mais não seria do que um ótimo instrumento de liquidação do estado (moderno) às mãos do mercado.³⁰

Mais adiante, Casalta Nabais complementa afirmando que a “solidariedade há-de assumir uma função claramente complementar”³¹, e mais: “o estado tem de actuar por outras vias designadamente através da via da promoção ou do incentivo, ou seja, através da concretização da dimensão ou função promocional do direito de que nos fala Norberto Bobbio”.³²

Convoca-se, assim, “mais uma camada ou geração de deveres – exactamente os deveres de solidariedade (nacional,

²⁸ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 153.

²⁹ PETRELLA, Riccardo. *El Bien Común. Elogio de la Solidaridad*. Temas Debate, Madrid, 1997, pp. 27 e ss. O autor anuncia um hexálogo de regras atinentes ao que denomina “novo deus”.

³⁰ ARAÚJO, Fernando. A União Económica e Monetária depois do Tratado de Lisboa (ou, A Timidez Monetarista em Tempos de Pandemia Financeira). Disponível no seguinte site: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/827-1356.pdf> (aceso em 07 de junho de 2012). Uma indagação recorrente aos que se dedicam a estudar os direitos fundamentais é a se de fato estaríamos refêns ao “deus-mercado” em tempos de “pandemia” do mesmo.

³¹ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 165.

³² CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 164.

européia, universal).”³³

Casalta Nabais, ao correlacionar cidadania e solidariedade afirma que “a ideia de solidariedade não é, ou não é só, uma moda dos tempos que correm. Ela é efectivamente um valor que suporta uma nova dimensão da cidadania – a cidadania solidária ou a cidadania responsabilmente solidária.”³⁴ Mais adiante o autor esclarece que “esta solidariedade social também não se reduz, nem pode reduzir-se, ao voluntariado social” e que se impõe “um adequado equilíbrio entre a solidariedade pelo estado ou solidariedade estadual e a solidariedade social.”³⁵

Em resumo, Casalta Nabais afirma que “a solidariedade não é um problema nem exclusivamente do estado, nem exclusivamente da sociedade, mas sim um problema simultaneamente de cada um dos cidadãos, da sociedade e da sua forma mais organizada que temos e que mais progresso conseguiu até hoje para a humanidade – o estado.”³⁶

Até o momento ficou claro que a ideia de solidariedade está interligada para além dos direitos ecológicos e que também está correlacionada aos direitos sociais de maneira geral, da mesma forma que a solidariedade intergeracional, como a seguir será demonstrado.

³³ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 170.

³⁴ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 172.

³⁵ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 173.

³⁶ CASALTA NABAIS, José. “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, 1999, p. 174. No mesmo sentido: PEREIRA DA SILVA, Vasco. “Estruturas da sociedade: liberdade e solidariedade.”, separata in *Gaudium et Spes*. 1998, [s.l.], pp. 123 e ss.

3) SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL E SUSTENTABILIDADE MULTIDIMENSIONAL

Afirma Juarez Freitas que “temos que pensar a médio e longo prazos e desenvolver estratégias que se estendam por essas escalas temporais. Existe a obrigação de considerarmos de que modo as políticas atuais tenderão afetar a vida dos que ainda não nasceram”³⁷.

Os Tribunais de Contas desempenham papel importante na fiscalização das políticas públicas. Todavia, a gestão pública e o respectivo controle externo, nos termos ora desempenhados, não demonstram preocupações suficientes com a sustentabilidade multidimensional (com destaque a vertente fiscal), tampouco há diretrizes explícitas que visem uma concretização da solidariedade entre gerações.

Em estudos anteriores,³⁸ procurou-se demonstrar a importância da sintonia do controle externo com o controle social, tema que tem relação com a proposta de estudo sobre a concretização da solidariedade entre gerações e a atuação dos Tribunais de Contas neste contexto.

A figura do dever fundamental, “assenta na lógica de solidariedade responsável inerente ao Estado Social”³⁹ e merece releituras em tempos de crise econômico-financeira mundial e de aumento contínuo de escassez de recursos financeiros para subsidiar a gama de direitos fundamentais crescentes.

Mais recentemente surge uma nova dimensão de solidariedade, em sede específica e inicialmente ambiental - a *solidari-*

³⁷ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 43, com arrimo na obra de Anthony Giddens (*A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010).

³⁸ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas: direito/dever fundamental à boa administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, 2011, pp. 110 e ss.

³⁹ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 151.

idade intergeracional -, que está interligada e se confunde, de certo modo, com a sustentabilidade (outro postulado do Direito Internacional do Ambiente). De fato, “se a preocupação dos defensores do princípio da solidariedade intergeracional (*inter-generational equity*) é assegurar o aproveitamento racional dos recursos ambientais, de forma a que as gerações futuras também possam deles tirar proveito, então a coincidência entre ambas as noções é grande.”⁴⁰

Na Constituição da República Federativa do Brasil o princípio da solidariedade entre gerações está previsto no *caput* do art. 225. Na Constituição da República de Portugal consta explicitado no art. 66º/2/d.

Propõe-se uma análise da sustentabilidade e da solidariedade entre gerações para além do Direito Ambiental e uma aplicação dos referidos dispositivos constitucionais de maneira sistemática e abrangente, destinando-se a outros direitos e deveres fundamentais.

Juarez Freitas sustenta haver um “dever improtelável, incorporado por norma geral inclusiva (CF, art. 5.º, par. 2.º), de adotar a diretriz vinculante da sustentabilidade.”⁴¹ Mais adiante complementa que “só a sustentabilidade, entendida como valor constitucional supremo, garante a expansão sistemática das dignidades e a preponderância da responsabilidade antecipatória.”⁴²

⁴⁰ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 155. Informa a Autora que “a noção é importada do Direito Internacional, em cujo âmbito teve a sua primeira aparição, mais concretamente nos princípios 1 e 2 da Declaração de Estocolmo, de 1972”, também em vários outros instrumentos de Direito Internacional do Ambiente: “princípio 3.º da Declaração do Rio, o art. 3, § 1.º, da Declaração das Nações Unidas sobre as alterações climáticas, o art. 2.º da Convenção das Nações Unidas para a protecção da biodiversidade, o capítulo 8.º, pontos 7 e 31, da Agenda 21”.

⁴¹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 122.

⁴² FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 122 e 123.

A conexão entre solidariedade ou equidade intergeracional e sustentabilidade também consta no Relatório Brundtland⁴³, ocasião em que se determinou como “desenvolvimento sustentável (...) aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas.”⁴⁴

Amartya Sen acrescenta que por sermos mais poderosos do que as demais espécies, temos para com elas uma certa responsabilidade, ligando-se esta, por conseguinte, precisamente a essa assimetria de poder. O autor propõe o conceito de sustentabilidade sob a ótica da liberdade sustentável “quando possível, a expansão, das liberdades e capacidades substantivas das pessoas dos dias de hoje, ‘sem’, com isso, ‘comprometer a capacidade das futuras gerações’ para terem uma idêntica – ou maior – liberdade.”⁴⁵ De tal forma, o desenvolvimento não pode ser visto apenas com relação ao melhoramento de objetos inanimados de conveniência, como um aumento do PIB⁴⁶, posto que o desenvolvimento é multidimensional⁴⁷.

François Ost refere a relevância na construção de pontes

⁴³ SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. Coimbra: Almedina, 2010.

⁴⁴ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 47.

⁴⁵ SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 343.

⁴⁶ Referente aos índices de controle, de maneira a contornar “o medo da não comensurabilidade” referido por Amartya Sen, oportuno referir que o PIB (Produto Interno Bruto) tem relação com a dimensão econômica, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) com a dimensão social e mais recentemente, correlacionado às demais dimensões, com destaque a dimensão ambiental, destaca-se novo índice em estudo no IBGE, referido na Rio + 20, que possibilitará uma mensuração mais precisa e multidimensional.

O índice apresentado pela ONU - o IRI (Índice de Riqueza Inclusiva) considera quatro fatores para dizer se um país cresce de maneira sustentável. O primeiro deles é o capital humano, que mede o nível de educação e capacitação da população; o segundo é o capital produtivo, que mede a capacidade manufatureira do país; o terceiro é o capital natural, que diz das florestas, peixes, combustíveis fósseis, minerais e terra agrícola dos países; e o capital social, que calcula reduções na expectativa de vida dos habitantes ao longo do tempo.

⁴⁷ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2.ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 236.

existenciais entre gerações humanas utilizando a questão ambiental como paradigma central a revelar uma situação de *des-temporalização*,⁴⁸ isso porque o comportamento dos seres humanos contemporâneos repercute de forma direta nas condições existenciais das futuras gerações, com a degradação e poluição ambiental aumentando de forma cumulativa para o futuro⁴⁹. Assertiva que também se aplica à vertente fiscal da sustentabilidade.

Assevera Juarez Freitas que “além do tripé consagrado das dimensões econômica, social e ambiental, propõe-se considerar, em acréscimo oportuno, as dimensões jurídico-política e ética.”⁵⁰ Em outro trecho argumenta que a “sustentabilidade, assim, reúne facetas materiais e imateriais, que jamais podem ser negligenciadas. De fato, a sustentabilidade é, em sentido forte um princípio multidimensional.”⁵¹

Para Ignacy Sachs⁵², o ecodesenvolvimento tem cinco dimensões: uma *dimensão social*, que tem como meta a construção de uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e bens; uma *dimensão econômica* mediante o gerenciamento eficiente dos recursos e constantes investimentos pú-

⁴⁸ OST, François. *O tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget 1999, pp. 39 e ss.

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁵⁰ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 21. O Autor nas pp. 41, 51 e 147, propõe um novo conceito de sustentabilidade, como sendo “o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.”

⁵¹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 51.

⁵² SACHS, Ignacy. *Estratégias de Transição para do século XXI – desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993, pp. 37 e ss. SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.

blicos e privados, com o zelo de amenizar configurações externas negativas; uma *dimensão ecológica* mediante o uso potencial de recursos dos ecossistemas com o mínimo de dano possível, limitação do consumo dos recursos esgotáveis ou danos ao meio ambiente e substituição por recursos renováveis e redução do volume de resíduos e poluição em suas diversas formas e definição de normas para adequada proteção ambiental; uma *dimensão espacial ou territorial* dirigida para a obtenção de um maior equilíbrio rural-urbano, mediante melhor distribuição territorial de assentamentos urbanos e atividades econômicas; e, por fim, uma *dimensão cultural*, com busca de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, sem desconsiderar a continuidade cultural, que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em consonância com soluções específicas para o local, com suas peculiaridades do ecossistema e culturais.

As dimensões da sustentabilidade, para além do clássico tripé (ambiental, social e econômico), não serão desenvolvidas detalhadamente no presente estudo, utilizando-se os autores anteriormente referidos como referencial, com destaque as abordagens de Juarez Freitas⁵³. Acrescente-se, contudo, a importância de outra dimensão – a sustentabilidade fiscal-, que será objeto de abordagem no item a seguir.

O orçamento do Estado, que consiste na política financeira em números, deverá espelhar as prioridades da gestão pública quanto aos direitos fundamentais sociais. Conjuntamente, deverá haver transparência quanto aos recursos destinados a cobrir dívidas públicas e quais outras medidas do Estado (além do mero corte de investimentos destinados aos direitos sociais) na busca da reversão da insustentabilidade fiscal. Quanto ao aspecto fiscal, a solidariedade intergeracional fica evidente em

⁵³ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2.^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

situações que a atual geração tem de assumir dívidas públicas⁵⁴ atinentes a gerações anteriores ou ao assumir sacrifícios (v.g. reduções na satisfação de direitos sociais) como forma de não agravar as finanças para gerações futuras.

Diante da análise das dimensões clássicas da sustentabilidade (econômica, social e ambiental), com o acréscimo de novas dimensões, depreende-se a necessidade de diretrizes para um necessário repensar do atual modelo de gestão pública. Da mesma forma, há que se planejar uma reformulação do modelo de controle exercido pelos Tribunais de Contas e da sua própria atuação como gestor sustentável. Algumas propostas nesse sentido foram desenvolvidas em estudos anteriores⁵⁵ e serão retomadas no item 5, após considerações a respeito da vertente

⁵⁴ Por tal motivo, seria importante a possibilidade de transparência também quanto aos processos de endividamento, que acabam por provocar injustiça social, tal como foi viabilizada *Auditoria da Dívida do Equador*, trabalho realizado pela *Comisión para la Auditoria Integral Del Crédito Público (CAIC)*, criada pelo Presidente Rafael Correa mediante o Decreto Executivo n.º 472, de julho de 2007, no qual definiu a composição, atribuições e objetivos, para a realização de auditoria integral de dívida pública interna e externa do Equador. Informa Maria Lucia Fattorelli, membro integrante da comissão, que a medida resultou em redução de 70% da dívida externa equatoriana em títulos (Global bonds), viabilizando aumento dos investimentos em saúde e educação. No Brasil, iniciou-se investigação parlamentar da dívida (*CPI da Dívida Pública 2009-2010*), mas ainda pendente de trâmites definitivos. Sobre os referidos temas e para complementação: FATTORELLI, Maria Lucia. *Auditoria da Dívida Pública: Instrumento para enfrentar a crise financeira*. Disponível no site: www.divida-auditoriacidada.org.br (acesso em outubro de 2012).

⁵⁵ CUNDA, Daniela Zago G. Licitação sustentável, um novo paradigma ambiental na “hipermodernidade”: Direito fundamental à boa gestão ambiental no Estado Socioambiental. In: X Seminário Internacional: Os Direitos Fundamentais no Estado Socioambiental, 2011, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, abr. 2011.

_____. Mudam-se os tempos, mudam-se as licitações públicas... Considerações sobre licitações sustentáveis, sustentabilidade e tutela das gerações futuras (direito ao futuro), a Administração Pública como consumidora responsável, respectiva fiscalização e responsabilidade socioambiental. In: I Congresso Internacional Florense de Direito e Ambiente, 2011, Caxias do Sul. *Anais...* Caxias do Sul, ago. 2011.

_____. BERTOLO, Rozangela M. O papel dos Tribunais de Contas na concretização das licitações e contratações sustentáveis. In: XXVI Congresso dos Tribunais de Contas, 2011, Belém. *Anais ...* Belém, nov. 2011.

fiscal da sustentabilidade, propósito do tópico a seguir.

4) SUSTENTABILIDADE FISCAL – A DIMENSÃO OCULTA DA SUSTENTABILIDADE

Têm sido desenvolvidos estudos no sentido de apurar dimensões da sustentabilidade para além dos clássicos vetores (econômico, social e ambiental).

Conforme referido, Juarez Freitas acrescenta as dimensões jurídico-política e ética⁵⁶, de maneira a considerar a sustentabilidade como um princípio multidimensional.⁵⁷ Para Ignacy Sachs⁵⁸, o ecodesenvolvimento tem cinco dimensões (anteriormente referidas): a) *dimensão social*; b) *dimensão econômica*; c) *dimensão ecológica*; d) *dimensão espacial ou territorial*; e) *dimensão cultural*.

Talvez a situação esteja mais para uma insustentabilidade multidimensional. Nesta linha, Casalta Nabais sublinha que o problema da sustentabilidade ou, noutra perspectiva, da insustentabilidade do Estado atual, seja um problema amplo e que a sustentabilidade financeira do Estado constitui apenas um das vertentes, um dos vetores da sustentabilidade⁵⁹.

De fato, entende-se que a sustentabilidade é multidimensional e a sustentabilidade financeira ou fiscal tem sido uma “vertente oculta”, assim como os deveres fundamentais são a face oculta dos direitos fundamentais. Conforme ponderação

⁵⁶ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 21.

⁵⁷ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 51.

⁵⁸ SACHS, Ignacy. *Estratégias de Transição para do século XXI – desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993, pp. 37 e ss. SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.

⁵⁹ NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 23 e ss.

de Casalta Nabais⁶⁰, ao tratarmos dos direitos fundamentais é de suma importância abordar sua face oculta, que consiste em tratar dos deveres e dos custos que os materializam.

Os ensinamentos de Casalta Nabais assumem destaque na aproximação da teoria dos direitos fundamentais e teoria da tributação e na lucidez da importância da visualização dos direitos e deveres tangentes aos direitos fundamentais no mesmo plano constitucional. Outro ponto dos estudos do presente autor que merece ser explicitado é a referência ao *Estado Fiscal*, como aquele que pretende realizar os direitos fundamentais (clássicos e sociais), com amparo em uma idéia de *cidadania fiscal*, no sentido de uma “cidadania em que todos os membros da sociedade contribuem para suportar os encargos públicos e financiar o custo dos direitos na medida de sua capacidade contributiva.”⁶¹

A vertente fiscal encontra-se interligada à vertente econômica da sustentabilidade, pois se o funcionamento da economia de mercado não proporcionar excedentes tributários adequados à correspondente dimensão do Estado, este se torna insustentável. Também encontra forte conexão com a dimensão ambiental uma vez que tanto as receitas públicas como as despesas públicas constituem vias importantes de realização de um elevado nível de tutela ambiental (vg. a sustentabilidade ecológica por via fiscal e os benefícios fiscais ambientais)⁶².

Não restam dúvidas de que a dimensão fiscal ou financei-

⁶⁰ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *Revista da AGU*. Brasília, n. Especial, p. 73-92. jun. 2002. O autor classifica os custos em *sentido lato* (como, por exemplo, o dever de votar) e *custos em sentido estrito* (que seria o dever de pagar impostos).

⁶¹ De maneira didática, também sintetizando a obra de Casalta Nabais: CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário: três modos de pensar a tributação: elementos para uma teoria sistemática do Direito Tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 182 e ss.

⁶² Nesse sentido: NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 25. Sobre sustentabilidade ecológica por via fiscal, p. 44; e, a respeito dos benefícios fiscais ambientais, p. 49.

ra da sustentabilidade não pode ser olvidada e que se encontra interligada para além das vertentes econômicas, social e ambiental. Também detém íntima conexão com a *dimensão jurídico-política* (pois o orçamento do Estado é um programa político estabelecido em números, estabelecido em lei) e com a *dimensão ética*⁶³ (por tudo o que foi afirmado ao se tratar da solidariedade nos itens anteriores).

Acrescente-se, ainda, a importância do papel dos Tribunais de Contas no exercício do controle das despesas públicas⁶⁴, de maneira a tutelar o cumprimento do *direito/dever fundamental da boa administração fiscal*⁶⁵, tendo-se em mente a “regra de ouro das finanças públicas”, segundo a qual o valor do déficit orçamental não deve ser superior ao valor das despesas de investimento aptas a gerar no futuro receitas fiscais suficientes para fazer face aos empréstimos contraídos⁶⁶.

Casalta Nabais⁶⁷ e Suzana Tavares da Silva⁶⁸ apontam a

⁶³ A dimensão ética da sustentabilidade não será desenvolvida detalhadamente. Realizou-se estudo específico sobre o tema com o seguinte título: *A dimensão ética da sustentabilidade e equidade intergeracional sob o olhar de Rawls, Amartya Sen e Hans Jonas*.

Sobre a ética da responsabilidade na perspectiva da “civilização tecnológica” (Hans Jonas) e da “sociedade de risco” (Ulrich Beck): do dever moral ao dever jurídico-constitucional de proteção do meio ambiente: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011; pp. 30 e ss.

⁶⁴ Sobre o *controlo das despesas públicas*: NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 29.

⁶⁵ *Sobre o direito/dever fundamental à boa administração fiscal*: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas: direito/dever fundamental à boa administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, 2011.

⁶⁶ Nesse sentido: NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 30.

⁶⁷ NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 33.

⁶⁸ TAVARES DA SILVA, Suzana. *Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise*. In *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 61-91.

ausência de uma abertura constitucional expressa para este tipo de estado de necessidade, situado entre o excepcional estado de sítio e estado de emergência português e o ordinário ou corrente estado de necessidade administrativo.

No Brasil, de maneira idêntica, não há previsão constitucional específica para situações de crise econômico-financeira; todavia, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe de inúmeras ferramentas a tutelar a sustentabilidade fiscal. Um dos princípios básicos da gestão fiscal é a *prevenção de déficit fiscal* (que objetiva estabelecer o equilíbrio dentre os anseios sociais e os gastos desembolsados) e o *princípio da transparência da gestão fiscal*, que tem por finalidade viabilizar o controle social das finanças públicas. Conjuntamente o art. 14 da Lei Complementar n.º 101/00 traz regras quanto às renúncias de receita; os artigos 18 e seguintes normas sobre despesas com pessoal (a incluir seguridade social); o art. 27 determina requisitos para a concessão de crédito; o art. 28 trata de limitações quanto à utilização de recursos públicos para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional; os artigos 29 e seguintes tratam da dívida pública, operações de créditos, limites e proibições, a atuação das instituições financeiras e do Banco Central; no art. 48 (com os acréscimo inseridos no art. 48-A e prazos estabelecidos no art. 73-B) há importantes diretrizes a tutelar a transparência da gestão fiscal, mediante ampla divulgação dos planos orçamentários-financeiros, participação popular e audiências públicas; nos artigos 62 e seguintes normas destinadas ao orçamento dos Municípios; no art. 69 a Lei de Responsabilidade Fiscal traz diretrizes quanto à crise da previdência social e o necessário equilíbrio financeiro e atuarial. De maneira a complementar a participação popular no controle das finanças públicas e na qualidade dos gastos públicos, tramita no Congresso Nacional a Lei de Qualidade Fiscal (Projetos de Lei do Senado Federal números 175, 229, 248 e 450 de 2009)⁶⁹. Registre-se,

⁶⁹ Nos andamentos dos referidos Projetos de Lei, constata-se que em 10/07/2012 foi

ainda, que os Tribunais de Contas detêm papel decisivo no controle das implementações dos dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁰ anteriormente referidos, com a necessária e oportuna participação paralela do controle social.

Dispositivos constitucionais com determinações bastante próximas às estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal foram inseridos recentemente na Constituição da República Italiana, com aplicação prevista para o final dos exercícios de 2013 e 2014, visando ao equilíbrio financeiro (mediante determinação de prévia autorização da Câmara, balanços por lei, v.g. nova redação concedida ao art. 81; também novas determinações no art. 117 quanto à previdência social – letra “o”-, políticas de administração local – letra “h”- e tutela do ambiente e ecossistema – letra “s”); em conjunto com o art. 119 que trata da solidariedade social e equilíbrio econômico social).

Retomando a questão da crise econômico-financeira, para Casalta Nabais não é minimamente aceitável que, numa situação de emergência econômico-financeira os custos decorrentes dos riscos que a mesma envolve sejam imputáveis apenas aos contribuintes, ou seja, os efetivos sujeitos passivos acabem sempre sendo os mesmos – os contribuintes da geração presente e das gerações futuras⁷¹.

A vertente fiscal da sustentabilidade é a que se apresenta maior problemática nos tempos de crise econômico-financeira. A situação se agrava quando a carga fiscal já se encontra pró-

requerido novo ciclo de audiências Públicas para debater os Substitutivos que tramitam em conjunto no Senado Federal.

⁷⁰ No que se refere à implementação da Lei de Acesso à Informação, correlacionada aos ditames de transparência constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, as notícias são preocupantes: O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em outubro de 2012, constatou que dos 496 portais dos municípios gaúchos examinados apenas 20 apresentavam indicações claras à nova regra e 95 % sequer ofereciam meios para a solicitação de dados (dados constantes no seguinte site: www.tce.rs.gov.br).

⁷¹ NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 34.

xima ao insuportável, como no Brasil e Portugal.⁷²

Diante da insustentabilidade do Estado fiscal algumas medidas demonstram ser emergentes: a) redução significativa das despesas públicas de modo a restabelecer um equilíbrio adequado às forças de economia de mercado para gerar resultados tributáveis⁷³; e, b) aumentar o controle das finanças públicas, tutelando o direito/dever da boa administração fiscal, com possibilidade de mais investimento (eficiente e eficaz) na satisfação de direitos sociais.

O planejamento fiscal deverá ser efetivado a longo prazo, somente assim se perfectibiliza o princípio da sustentabilidade, de maneira a configurar um equilíbrio, “numa perspectiva intergeracional, olhando tanto para trás como para frente, trate as gerações passadas, a geração presente e as gerações futuras com um mínimo de equidade e justiça de modo a que a cadeia de gerações (...) não quebre.”⁷⁴

A íntima conexão do princípio da sustentabilidade e o princípio da solidariedade intergeracional também fica evidente nas conclusões apresentadas por Casalta Nabais, ao afirmar que “os enormes custos que a actual situação de emergência económico-financeira comporta hão-de ser repartidos pela cadeia de gerações – a geração passada, a geração presente e a geração futura – em conformidade com um estrito princípio de solidariedade intergeracional.”⁷⁵

Tendo em mente algumas abordagens sobre a *face oculta da sustentabilidade*, retoma-se a *solidariedade intergeracional*, com ela também interligada, com destaque as complexidades de sua operacionalização e considerações a cerca da possibili-

⁷² Conforme aponta Casalta Nabais (mesma obra, p. 55).

⁷³ NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 55.

⁷⁴ NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 55 e 56.

⁷⁵ NABAIS, José Casalta. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 56.

dade de atuação dos Tribunais de Contas nesse processo.

5) COMPLEXIDADES DA OPERACIONALIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL E AS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NESSE CONTEXTO

Conforme já afirmado, a figura do dever fundamental, “assenta na lógica de solidariedade responsável inerente ao Estado Social”⁷⁶ e merece releituras em tempos de crise econômico-financeira mundial e de aumento contínuo de escassez de recursos financeiros para subsidiar a gama de direitos fundamentais crescentes.

Edith Brown Weiss ao delimitar a ideia de solidariedade entre gerações sistematiza-a em três tópicos: “conservação das opções das gerações vindouras, conservação da qualidade dos recursos naturais e conservação do acesso a estes.”⁷⁷ O mesmo poder-se-ia dizer quanto aos recursos financeiros, quanto à conservação das opções de um orçamento sustentável às gerações futuras, com conservação de qualidade e de acesso participativo.

A teoria da solidariedade intergeracional tem sido bastante propagada pela doutrina; contudo em menor proporção são as referências às resistências práticas⁷⁸ perante a tentativa

⁷⁶ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 151.

⁷⁷ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 156 e 157. Refere a Autora que estamos entre um “discurso ecologicamente correcto e a realidade politicamente incorrecta.”

⁷⁸ Sobre a dignidade (e questionamentos se haveria direitos) das futuras gerações: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011; pp. 40 e ss. “Deve-se, nesse sentido, reforçar a ideia de responsabilidade e *dever jurídico* (para além do plano moral) para com as gerações humanas futuras, inclusive com o reconhecimento da dignidade de tais vidas, mesmo que potenciais, de modo a afirmar a perpetuidade existencial da espécie humana.”

de operacionalização⁷⁹. Carla Amado Gomes sistematiza as limitações à solidariedade intergeracional apontadas pela doutrina.⁸⁰

O *princípio da representatividade democrática* seria um dos limites, “uma vez que os interesses ponderáveis no processo de decisão política correspondem aos interesses dos (actuais) titulares da capacidade eleitoral activa.”⁸¹ Utiliza-se como argumento, para contrariar o direito das gerações futuras, o de que os direitos só existiriam em função de titulares identificáveis e que o aconselhável seria referir obrigações e deveres do Estado e da sociedade para com as gerações futuras.

A Autora em estudo destaca que a questão fulcral não é tanto a de reconhecer direitos a indivíduos, em razão da similitude com os direitos dos nascituros, mas sim a de avaliar a operacionalidade jurídica dos conceitos.

As decisões políticas relacionadas ao meio ambiente⁸² requerem uma prevenção e precaução a longo prazo, ensejando um lapso temporal maior se comparado a outros direitos fundamentais. Há que se planejar as políticas públicas com olhos

⁷⁹ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 159 e ss. Conjuntamente: SOUSA PINHEIRO, A.; BRITO FERNANDES, M. *Comentário à IV revisão constitucional*, Lisboa, 1998, p. 198.

⁸⁰ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 159 e ss. Na referida sistematização vários doutrinadores são mencionados pela Autora, os quais serão objeto dos estudos que se pretende desenvolver, destacando-se os seguintes: B. NORTON, “Environmental ethics and the rights of future generations”, in *STP*, 1981/7, pp. 319 e ss. e pp. 337 e ss. CASALTA NABAIS, José. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, pp. 145-174, 1999.

⁸¹ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente...* p. 159, com arrimo na doutrina de: BIRNIE, P.; BOYLE, A. *International Law and the environment*. 2 ed. , Oxford, 2002.

⁸² Sobre o direito fundamental (e humano) a viver em um ambiente equilibrado, saudável e seguro: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011; pp. 34 e ss.

no futuro e com participação ativa da sociedade. Em determinadas situações, os interesses dos atuais titulares da capacidade eleitoral ativa, se não tutelados de maneira preventiva, poderão se tornar mais emergenciais.

Explica-se: a insustentabilidade, nas mais diversas áreas, seja pelas catástrofes, seja pela crise econômico-financeira, vem assumindo tal proporção que tem repercussões de grande monta na própria geração, ou seja, de maneira contemporânea aos próprios titulares da capacidade eleitoral.

A solidariedade dentro da mesma geração (intrageneracional), bem pontuada e consubstanciada, é o primeiro passo, que deverá ser seguido por todos os demais passos rumo à solidariedade intergeracional.

O limite da *representatividade democrática* não incide na solidariedade *intrageneracional* com a mesma intensidade que seria aplicável à solidariedade *intergeracional*. Ademais, as políticas públicas elaboradas para além de um governo (v.g. quatro anos, seja na esfera municipal, estadual ou federal), com medidas antecipatórias, já seriam um primeiro avanço.

Exemplificando a complexidade do equilíbrio entre as aspirações sociais e os recursos a serem disponibilizados: o direito à saúde, com gratuidade destinada aos que de fato necessitam de uma maior assistência financeira, mediante uma consubstanciação de solidariedade entre uma mesma geração (com um maior financiamento pelos que detêm maiores condições financeiras) amenizará problemas futuros no sistema único de saúde, com eventual insustentabilidade para gerações futuras. Ademais, tendo-se em mente outros direitos fundamentais (v.g. o direito fundamental à saúde e à educação), os titulares da capacidade eleitoral detêm maior facilidade se conclamados a tutelarem direitos fundamentais de sua própria geração ou geração seguinte (v.g. a de seus descendentes diretos). O fato é que o ideal seria uma solidariedade intergeracional a perder de vista, mesmo para futuros longínquos (conscientiza-

ção primordial ao se tratar do meio ambiente). Entretanto, são inegáveis as dificuldades em uma solidariedade neste espectro tão amplo.

A teoria da solidariedade intergeracional merece ser aplicada para além do direito/dever fundamental ao meio ambiente, de maneira a consubstanciar outros direitos fundamentais. Ademais, há que se ter cautela quanto à leitura dos limites referentes à teoria em estudo (como o princípio da representatividade democrática).

Além da ausência de representatividade política (dos interesses) das gerações futuras, outros *limites* são sistematizados por Carla Amado Gomes, quanto à teoria da solidariedade intergeracional, como a *inexistência de mecanismos de imputação de responsabilidade das gerações futuras relativamente às anteriores; a impossibilidade de atestar, com absoluta certeza, a inocuidade e irreversibilidade de certas intervenções ambientais; a dificuldade de explicar a necessidade de alteração ou mesmo eliminação de hábitos presentes em nome de hipotéticos interesses das gerações futuras*⁸³. Também as intervenções financeiras e fiscais deverão ser atestadas. Conjuntamente, deverá ser explicitada a necessidade de maximização de uma colaboração da sociedade (solidariedade horizontal).

Afirma Carla Amado Gomes que “a possibilidade de responsabilização subjectiva dos governantes pelas escolhas políticas que tiverem afectado a possibilidade de aproveitamento de certos bens ambientais essenciais à comunidade não resiste à voracidade temporal (tem o limite das suas vidas), e a solução da responsabilização objectiva acabaria por ser contraditória, pois penalizaria duplamente os contribuintes/vítimas actuais,”⁸⁴

⁸³ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente...* pp. 160 e ss.

CASALTA NABAIS, José. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, pp. 145-174, 1999.

⁸⁴ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretiza-*

acabando por concluir que a concepção da solidariedade entre gerações como *imperativo moral* seria mais realista. Aduz que a “solidariedade intergeracional é uma fórmula destituída de relevo prático, quer em termos jurídicos, quer políticos, quer mesmo científicos, pois a responsabilidade (subjectiva) deve, pelo menos em regra, ter a medida do conhecimento.”⁸⁵ Tais assertivas aplicadas a outros direitos fundamentais merecem algumas ponderações, em especial tendo-se em mente alguns dispositivos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (referidos anteriormente e atinentes a tutelar a sustentabilidade fiscal). Senão vejamos.

Utilizando-se o direito fundamental à saúde como exemplo, sob alguns aspectos requer medidas a longo prazo (v.g. como o saneamento ambiental), mas em regra a *voracidade temporal* é menor. Há possibilidade de parâmetros para avaliação da responsabilidade (v.g. auditorias operacionais a serem realizadas pelos Tribunais de Contas), com destaque a possibilidade de responsabilização subjetiva dos governantes pelas escolhas políticas ilegais e ineficientes, de maneira a evitar que tal dívida econômica social financeira passe para as futuras gerações. A referida responsabilização subjetiva poderá ser efetivada de várias formas pelos Tribunais de Contas, desde medidas consensuais (sempre as primeiras recomendáveis), como a utilização de termo de ajustamento de gestão, também mediante a reprovação das contas através a aplicação da penalização de multa ou ressarcimento ao erário. Conjuntamente, medidas judiciais mais enérgicas poderão ser tomadas, havendo previsão de intervenção federal e estadual, quanto à não-aplicação dos percentuais mínimo em saúde e educação⁸⁶.

dor de deveres de Protecção do Ambiente... pp. 159 e 160.

⁸⁵ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente...* p. 160.

⁸⁶ Da mesma forma quanto ao direito fundamental à educação, pois o resultado de sua efetivação se dará no futuro, mas há possibilidade de responsabilização no presente.

Ademais, mediante uma *análise consequencialista da gestão*, detectando-se reflexos ou *agravamento de insustentabilidade* (nas diversas dimensões, v.g. desequilíbrio fiscal), a responsabilização poderá ser mais severa, como uma espécie de *responsabilização preventiva*, com olhos nas consequências reflexas da má gestão pública presente. Nesse sentido, como já referido, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um importante instrumento na operacionalização da solidariedade além da especial tutela da sustentabilidade fiscal.

Concorda-se com a assertiva de que a solidariedade “acaba por se traduzir numa concretização deste princípio geral de comportamento, ganhando uma densidade *tridimensional*,”⁸⁷ talvez até mesmo multidimensional,⁸⁸ acrescente-se. Para além do contexto ambiental, com aplicações a outros direitos fundamentais sociais (com as devidas adaptações), anui-se com a sistematização apresentada por Carla Amado Gomes:

“- em primeiro lugar, na importância da educação para a criação de um espírito de responsabilidade partilhada na gestão dos bens ambientais, quer no nível material, quer ao nível procedimental e processual;

- em segundo lugar, na relevância da participação pública (e da informação) na formação de decisões ambientalmente orientadas. Nesta sede, o fenómeno associativo assume um papel decisivo, com vista à sedimentação da ideia de solidariedade como suporte essencial da utilização colectiva dos bens ambientais [...] o intercâmbio de informação, a sua descodificação para um nível de acessibilidade

⁸⁷ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente...* p. 165. Afirmção da Autora quanto ao contexto ambiental, com amparo nos seguintes doutrinadores: MONTORO CAR-RASCO, J. S. Solidariedad y derecho al médio ambiente, in *BFD*, n.º 12, 1997, pp. 593, 613 e ss.

⁸⁸ Questão que será aprofundada na investigação que se pretende realizar.

de de conhecimento pelo cidadão comum;

- em terceiro lugar, no *desdobramento* de cada cidadão em face do ambiente, revelando-o, simultaneamente, como *credor* de uma conduta responsável por parte dos restantes actores sociais e económicos, pessoas individuais ou colectivas, na gestão racional dos bens naturais, e como *devedor* de comportamentos igualmente pautados pelos padrões que dos outros reclama.”⁸⁹

A primeira dimensão apontada por Carla Amado Gomes, no sentido de requer-se atitude continuada, que não é temporal, mas “transtemporal”, que não é localizada, mas “transfronteiriça”, poderá também ser consubstanciada pelos Tribunais de Contas, mediante uma atuação preventiva, sucessiva e com carácter educativo nas continuadas trocas dos administradores públicos (nas três esferas da Federação). Para além da sindicabilidade sistemática, seria importante uma maior troca de informações entre Tribunais de Contas em âmbito internacional.

Ainda, quanto à primeira dimensão, dever-se-á incluir na concepção de “criação de um espírito de responsabilidade partilhada” a necessária educação fiscal, com acesso universal e transparente das metas fiscais, que interliga a primeira à segunda dimensão, que trata da participação pública.

No que tange à segunda dimensão da solidariedade apontada por Carla Amado Gomes, assume destaque a *relevância da participação pública* e uma de suas formas de operacionalização seria o controle social. Em estudo anterior sustentou-se a necessária sintonia do controle social com o controle externo (v.g. os Conselhos na área de saúde e educação).⁹⁰ Especifica-

⁸⁹ AMADO GOMES, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente...* pp. 165 e 166.

⁹⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas: direito/dever fundamental à boa administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, 2011, pp. 110 e ss.

mente quanto ao controle da sustentabilidade fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal contém vários dispositivos a tutelar o controle social e os Tribunais de Contas deverão sindicar se os Administradores estão a cumpri-los. Ademais, a participação cidadã deverá ser para além do *controle orçamentário* de maneira a incluir fiscalização social dos investimentos públicos em direitos sociais, conjuntamente com uma tomada de ciência dos recursos destinados a saldar a *dívida pública*.

Na mesma linha, quanto à relevância da informação, o destaque que deverá ser dado pelos Tribunais de Contas na averiguação da efetivação dos princípios da publicidade e da transparência pelos administradores públicos, de maneira a possibilitar o mais amplo acesso pelos cidadãos às informações referentes aos custeios e investimentos dos diversos direitos fundamentais. Dessa forma, conjuntamente serão consubstanciados o controle social e o direito/dever à boa *administração pública*.

Por fim, quanto à terceira dimensão da solidariedade, destaca a Autora a importância de consciência pelos cidadãos de que são para além de *credores* de direitos fundamentais (acrescente-se, para além do direito ao ambiente) também *devedores* em determinados contextos. Outro passo é a conscientização do gestor público nesse sentido, uma vez que se certos deveres fundamentais têm como destinatários os particulares, imagine-se o cidadão que tem a missão de gerir o patrimônio público. Importante ressaltar, contudo, que a solidariedade deverá assumir papel subsidiário e não exclusivo, como salvaguarda de eventuais insustentabilidades. Nesse ponto, assume relevância a análise se não haveria necessidade de uma *releitura dos deveres fundamentais* em tempos de crise⁹¹.

⁹¹ CASALTA NABAIS, José; TAVARES DA SILVA, Suzana. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011. CASALTA NABAIS, José. Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, p. 61-95, abr./jun. 2008. _____. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da*

Registre-se, ainda, a relação do princípio da equidade⁹² intergeracional com a sustentabilidade das contas públicas que, conforme José Tavares, “enfrenta vários riscos de natureza diferenciada, nomeadamente o risco de manipulação das contas públicas, práticas fraudulentas e de criatividade financeira, bem como o risco de violação do *princípio da equidade intergeracional*” [grifos no original]⁹³. Mais adiante, o Autor refere que “a solvência, o crescimento económico, a estabilidade e a equidade são dimensões que a sustentabilidade das finanças pública envolve. Ora, na actualidade, há domínios que exigem atenção especial pelas suas implicações na sustentabilidade das finanças públicas, como são os casos da segurança social, da saúde [...]”⁹⁴

Diante do exposto em tópicos anteriores, elucidou-se a importância da aplicação do princípio da solidariedade intergeracional; no presente item, depreende-se que não consiste em tarefa simples, considerando-se a questão “transtemporal” e outras limitações apontadas no item que se encerra.

6) CONCLUSÕES

Nos tópicos iniciais deste estudo pretendeu-se deixar cla-

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC, Coimbra, pp. 145-174, 1999. _____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. Revista da AGU. Brasília, n. Especial, p. 73-92, jun. 2002. _____. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

⁹² SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. Coimbra: Almedina, 2010.

⁹³ TAVARES, José F. F. *Alguns aspectos estruturais das finanças públicas na actualidade*. Coimbra: Almedina, 2008, item 6 – Sustentabilidade das finanças públicas e equidade intergeracional.

⁹⁴ De maneira a complementar e aprofundar tais considerações, recomendável a leitura da obra de Edith Brown Weiss, quanto ao aspecto financeiro, conjuntamente a obra de Casalta Nabais sobre o tema, reiteradas vezes citada no presente estudo. Não obstante as considerações de Edith Brown Weiss se refiram às questões ambientais, podem servir de parâmetro na busca de uma maior concretização da sustentabilidade das finanças públicas, que ao fim e ao cabo, visam financiar os direitos fundamentais.

ra a importância do planejamento das políticas públicas para a satisfação de direitos/deveres sociais em consonância com o princípio da sustentabilidade (em suas diversas dimensões, com destaque a vertente fiscal) e o princípio da solidariedade intergeracional.

Em momentos seguintes, demonstrou-se a complexidade da solidariedade intrageracional, que não pode ser atribuída exclusivamente à sociedade, tampouco consiste tarefa única do Estado, ensejando-se uma solidariedade complementar (social e estatal).

Posteriormente, procurou-se elucidar as limitações e complexidades da concretização do princípio da solidariedade intergeracional no que tange aos direitos sociais (com considerações exemplificativas referentes aos direitos/deveres ao ambiente, educação e saúde). As principais resistências práticas perante a operacionalização da solidariedade intergeracional abordadas foram as seguintes: a) a representatividade democrática das gerações futuras; b) dificuldades na imputação de responsabilidades de uma geração a outra; e, c) complexidade de convencimento de alteração de hábitos presentes em nome de hipotéticos interesses de gerações futuras e a importância de ampla informação (transparência e publicidade).

No transcorrer das exposições, visou-se, mesmo diante da demonstração da dificuldade de implementação da solidariedade intrageracional e intergeracional, sustentar a sua importância e demonstrar algumas possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto, com destaque a missão institucional na fiscalização das diversas dimensões da sustentabilidade (em especial a vertente fiscal) e da possibilidade de participação da sociedade (com amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal) no planejamento e implementação das políticas públicas e a necessidade de fiscalização, inclusive, da *dívida pública* (interna e externa), como forma de inibir a insustentabilidade fiscal e contornar o xeque-mate dos direitos sociais.

Há, portanto, primordial relevância na visualização explícita da *dimensão fiscal da sustentabilidade* em consonância com as demais vertentes, com destaque a *social*, de maneira a tutelar os direitos sociais e o princípio da dignidade da pessoa humana, mesmo em tempos de crise e com *reservas à reserva do possível*; sem esquecer-se da relevante atuação do *Tribunal para além de contas* nesse processo de fiscalização da viabilidade do controle social e a efetivação da *solidariedade* (subsidiária e não exclusiva).

Momento de retomar o poema de Fernando Pessoa, mas em tom de interrogação: [...] *O jogo do xadrez /Prende a alma toda, mas, perdido, pouco /Pesa, pois não é nada. [...] /Mesmo que o jogo seja apenas sonho /E não haja parceiro, / [...] /E, enquanto lá por fora, /Ou perto ou longe, a guerra e a pátria e a vida /Chamam por nós, deixemos /Que em vão nos chamem (?)*.



BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, José Luís Pinto. Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas de Portugal. *Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina*, Florianópolis, p. 31-50, 2008.
- AMADO GOMES, Carla. *Três Estudos de Direito da Educação*. Lisboa: AAFDL, 2002.
- _____. Mudam-se os Tempos, Mudam-se os Actos Administrativos ... Contributo para a construção de um regime de modificação do acto administrativo por alteração superveniente dos pressupostos. Separata de *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*. Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,

- Coimbra: Coimbra Editora, p. 237-265, 2006.
- _____. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- _____. Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. Separata da *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano VII, 2010 (especial). Porto: FDUP.
- AMARAL, Diogo Freitas do. Princípio da Legalidade. In: AMARAL, Diogo Freitas do. *Polis*. Lisboa/São Paulo: Verbo, 1985. v. 3.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.
- _____. *O Judiciário e os direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: AJURIS, 2002.
- ARANGO, Rodolfo. Direitos fundamentais sociais, justiça constitucional e democracia. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, n. 56, p. 89-103, set./dez. 2005.
- ARAÚJO, Fernando. A União Económica e Monetária depois do Tratado de Lisboa (ou, A Timidez Monetarista em Tempos de Pandemia Financeira). Disponível no seguinte site: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/827-1356.pdf> acesso em outubro 2012.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- AUGUSTIN, S.; LIMA, V. M. A contribuição da sociedade marxiana na formação da consciência ecológica: educação e responsabilidade socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Montalverne Barreto. (Org.). *Direito e Marxismo*. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2011, v. 1. p. 622-635.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à apli-*

- cação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, n. 1, p. 105-133, abr./jun. 2003.
- BACELLAR Filho, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 230, p. 153-162, out./dez. 2002.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.
- _____. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2006.
- BAGHDASSARIAN, William. Avaliação da sustentabilidade fiscal sob incerteza. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília, n. 7, dez 2006, p. 31-74.
- BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O Sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes – Um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Européia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BARROSO, Luís Roberto. O Poder Judiciário, os direitos fundamentais e a concretização da idéia de justiça: balanço e perspectivas. In: Seminário Democracia e Justiça, 1998, Porto Alegre, 1998. *Anais*. Porto Alegre: [s.n], 1999, p. 319-372.
- BENVENUTI, Feliciano. *Appunti di Diritto Amministrativo*. Terza Edizione. Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott.

Antonio Milani, 1957.

- BERGUE, Sandro. Controles interno, externo e sociedade: integração na formulação e avaliação das políticas públicas no nível local de governo. In: HERMANY, Ricardo. (Org.). *Gestão Local e Políticas Públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, v. 1. p. 141-169.
- BERTOLO, Rozangela Motiska. Os princípios de direito ambiental na perspectiva do modelo dos princípios e das regras. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, v. 22, n. 38, p. 45-72, 2005.
- _____. Atos da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, v. 13, n. 22, p. 160-168, 1. sem 1995.
- BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. Objetivos de desenvolvimento do milênio, finanças e políticas públicas: a cultura da sustentabilidade para um novo modelo de estado e de sociedade. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília, n. 10, dez 2010, p. 127-151.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- _____. *Dalla struttura alla funzione: Nuovi studi di teoria del diritto*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.
- BONAVIDES, Paulo. Os direitos fundamentais e a globalização. *Revista PGE RS*. Porto Alegre, n. 56, p. 63-74, 2002.
- BOTELHO, Cristiane Leitão dos Santos. Título: Qualidade na despesa pública: precisamos de uma nova lei? *Revista TCE CE : Controle*. Fortaleza, v. 8, n. 1, set 2010, p. 321-334
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRITTO, Carlos Ayres. A administração pública em transformação: a efetividade dos direitos fundamentais como condição para a legitimidade das reformas administrativas. *Revista TCEMG*. Belo Horizonte, v. 56, n. 3, p. 227-

238, jul./set. 2005.

- _____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: GRAU, Eros Roberto, CUNHA, Sérgio Sérvulo da (coords.). *Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BROWN WEISS, Edith. Our rights and obligations to future generations for the environment. In: *Agora: what obligations does our generation owe to the next? An approach to global environmental responsibility*. AJIL, v. 94, p. 198 e ss, 1990.
- _____. In fairness to future generations: International Law, common patrimony and intergenerational equity, 1989. Tokyo, Japan: The United Nations University e New York: Transnational Publishers, Inc.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, p. 20-34, out. 2009.
- _____. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *Fórum Administrativo: Direito Público*. Belo Horizonte, n. 103, p. 7-16, set. 2009.
- _____. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- _____. *Direito Tributário: três modos de pensar a tributação: elementos para uma teoria sistemática do Direito Tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- _____. *Brançosos e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

- _____. Teoria jurídico-constitucional dos direitos fundamentais. *Consulex*. Brasília, v. 4, n. 45, p. 36-43, 2000.
- _____. O Estado adjetivado e a teoria da Constituição. *Interesse Público*. Porto Alegre, n. 17, p. 13-24 jan./fev. 2003.
- _____. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. *Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina*. Florianópolis, p. 17-30, set. 2008.
- CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta, 2003.
- CARETTI, Paolo. *I Diritti Fondamentali: Libertà e Diritti Sociali*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2000.
- CASALTA NABAIS, José; TAVARES DA SILVA, Suzana. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011.
- CASALTA NABAIS, José. Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, p. 61-95, abr./jun. 2008.
- _____. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - BFDUC*, Coimbra, pp. 145-174, 1999.
- _____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *Revista da AGU*. Brasília, n. Especial, p. 73-92, jun. 2002.
- _____. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998.
- CASSESE, Sabino. La Noción de “Constitución Económica” y las Transformaciones Del Estado. *A & C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 14, p. 11-18, out/dez 2003.
- _____. As transformações do Direito Administrativo do Século XIX ao XXI. *Revista InteressePúblico*, n. 24, p. 13-23,

2004.

- _____. *La nuova costituzione economica*. Roma: Editori Laterza, 2005.
- CASTRO, José Nilo de. Direitos fundamentais no processo administrativo. *Jurídica Administração Municipal*. Salvador, n. 5, p. 22-26, maio 2007.
- CELOTTO, Alfonso. Carta dei diritti fondamentali e costituzione italiana: verso Il “trattato costituzionale” europeo. *Europa e diritto privato*. Revista trimestrale. Milano: Giuffrè Editore, p. 33-50. 2010.
- COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. *Revista do TCE MG*. Belo Horizonte, v. 82, n. 1, jan/mar 2012, p. 39-44.
- COHEN, Déborah. Los límites de la responsabilidad del Estado por omisión. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *A e C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, n. 30, p. 73-90, out./dez. 2007.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: MIRANDA, Jorge. *Estudos sobre a Constituição*. v. 3. Lisboa: Livraria Petrony, 1979.
- COSTA, Ana Paula Motta. *Ensaio monográfico: os direitos humanos sob análise crítica e interdisciplinar*. Erechim: Edelbra, 2008.
- COSTA, Fabrício Veiga. Hermenêutica constitucional dos direitos fundamentais. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília, n. 85, p. 50-63, jul./dez. 2007.
- CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas: direito/dever fundamental à boa administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, 2011.
- _____. ; ZAVASCKI. Liane Tabarelli. Controles da Adminis-

tração Pública e a efetividade dos direitos fundamentais: breves anotações sobre a atuação dos Tribunais de Contas e do controle judicial da discricionariedade administrativa. *Revista Interesse Público, Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, p. 223-265 mar./abril 2011.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Direito Fundamental à boa administração tributária e financeira. *Revista Jurídica Tributária*, Porto Alegre: Nota Dez, v. 3, n. 10, p. 103-130, jul./set. 2010.

_____. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília: UniCEUB, v. 01, p. 111-149, jul./dez.2011.

_____. Licitação sustentável, um novo paradigma ambiental na “hipermodernidade”: Direito fundamental à boa gestão ambiental no Estado Socioambiental. In: X Seminário Internacional: Os Direitos Fundamentais no Estado Socioambiental, 2011, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, abr. 2011.

_____. Mudam-se os tempos, mudam-se as licitações públicas... Considerações sobre licitações sustentáveis, sustentabilidade e tutela das gerações futuras (direito ao futuro), a Administração Pública como consumidora responsável, respectiva fiscalização e responsabilidade socioambiental. In: I Congresso Internacional Florense de Direito e Ambiente, 2011, Caxias do Sul. *Anais...* Caxias do Sul, ago. 2011.

_____. A cor da licitação também é verde: licitações e a sustentabilidade multidimensional. In: Congresso Brasileiro de Direito e Sustentabilidade & III Fórum Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público, 2011, Curitiba. *Anais...* Curitiba, nov. 2011.

DESPOUY, Leandro. *Auditoría pública e integración regional:*

- Jornadas 2003. Buenos Aires: Auditoría General de La Nación, 2004.
- DE VICENZI, Leonardo Braga. *Crise mundial e sustentabilidade*. Revista do TCE RJ : Síntese. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jan/jun 2009, p. 58-75.
- DI LORENZO, Wambert Gomes. A Solidariedade Entre Gerações. *Jornal Estado de Direito*, Porto Alegre, p. 9 - 9, 15 mar. 2010.
- DROMI, Roberto. *Modernización Del Control Público*. Madrid: Hispania Libros, 2005.
- DUGUIT, León. *Las transformaciones del Derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S. R. L.
- ESTORNINHO, Maria João. *Organização Administrativa da Saúde – Relatório Sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de Ensino*. Lisboa: Almedina, 2008.
- _____. *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2009.
- FACHIN, Luiz Edson. Sustentabilidade e direito privado: funções derivadas das titularidades patrimoniais. *Fórum Administrativo : Direito Público*. Belo Horizonte, n. 131, jan 2012, p. 33-38.
- FACCHINI Neto, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- FALZONE, Guido. *Il Doveri di Buona Amministrazione*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1953.
- FATTORELLI, Maria Lucia. *Auditoria da Dívida Pública: Instrumento para enfrentar a crise financeira*. Disponível no site: www.divida-auditoriacidada.org.br (acesso em outubro de 2012).
- FAZIO, Giuseppe. *Sindacabilità e Motivazione degli atti am-*

- ministrativi discrezionali*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1966.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 43-50, out/dez. 2010.
- FIEVET, G. Réflexions sur le concept de développement durable: prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux, in *RDBI*, 2001/1, pp. 128 e ss.
- FIGUEIREDO, Mariana F. *Direito Fundamental à saúde*. Parâmetros para sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- FINCATO, Denise Pires. *A pesquisa jurídica sem mistérios: do projeto de pesquisa à banca*. Porto Alegre: Notadez, 2008.
- FINGER, Julio César. O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa. *Revista Interesse Público*. n. 58, p. 133-143, nov./dez. 2009.
- FRANCO, Antônio de Sousa. *Orçamento: Conceito, natureza e regime dos orçamentos públicos portugueses*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2006. Atualizado por: José F. F. Tavares e Guilherme D'Oliveira Martins.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- _____. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2.^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- _____. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

- _____. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. A responsabilidade do estado e a eficácia imediata dos direitos fundamentais. *Revista Negócios Públicos*. São Paulo. p. 42-44.
- _____. O princípio constitucional da Precaução e o controle de Gestão Ambiental. *Revista do TCE-MG*. v. 61, n. 4, , p. 17-42, out./dez. 2006.
- _____. Princípio da Precaução e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. *Revista de Direito do Estado*, n. 7, p. 201-215, jul./set. 2007.
- _____. Direito fundamental à boa administração pública e a constitucionalização das relações administrativas brasileiras. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, n. 60, p. 13-24, mar./abr. 2010.
- _____. Princípio da precaução: vedação de excesso e de inoperância. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte, n. 35, p. 33-48.
- _____. Princípio Constitucional da Precaução e o Direito Administrativo Ambiental. *Boletim de Direito Administrativo*, [S.1], p. 888-897, ago. 2006.
- _____. Responsabilidade Objetiva do Estado, Proporcionalidade e Precaução. *Direito & Justiça*, ano XXVII, v. 31, n. 1, p. 11-41, 2005.
- _____. O princípio da Democracia e o Controle de Orçamento Público Brasileiro. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte, Responsabilidade Fiscal, ano 4., v. especial, p. 1-24.
- _____. Administração Tributária: atividade essencial ao funcionamento do Estado (Parecer). *Revista JAM Jurídica*. Administração Pública. Executivo & Legislativo. Administração Municipal. Ano IX. n. 08, p. 56-76, ago. 2004.
- _____. O controle social no orçamento público. *Revista Inte-*

resse Público, v. 3, n. 11, p. 13 –29, jul./set. 2001.

- _____. Direito Constitucional à Democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson (Org.) *Direito à Democracia: Ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 11-39.
- FREITAS, Thiago. Contratações públicas sustentáveis: a dimensão social do princípio da sustentabilidade. *Informativo de Licitações e Contratos*. , n. 221, jul 2012, p. 721-725.
- FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- FORTINI, Cristiana. Efetividade dos direitos fundamentais e o princípio da reserva do possível: uma discussão em torno da legitimidade das tomadas de decisão público administrativas. *Fórum Administrativo*. Direito Público. Belo Horizonte, n. 93, p. 7-14, nov. 2008.
- GAMBINO, Silvio. *Diritti Fondamentali e Unione Europea: Una Prospettiva Costituzional comparatistica*. Milano: Giuffrè Editore.
- GARCIA FILHO, José Carlos Cal. Serviço público e direitos fundamentais. *A e C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, n. 33, p. 11-32, jul./set. 2008.
- GHERSI, Carlos Alberto. La pobreza jurídica y el ejercicio de los derechos fundamentales. El valor de las libertades negativas (Berlín, 1969). *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, n. 43, p. 11-20, 2002.
- GIANOLLA, Cristiano. Vertical Cosmopolitanism: The Intergenerational Approach towards Human Rights of Future Generations. *Pace diritti umani / Peace human rights*. Rivista quadrimestrale. Nuova serie, anno VI, numero 3, settembre-dicembre 2009, Padova: Centro Diritti Umani Università di Padova, p. 107-127.

- GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. A participação popular e a consensualidade na Administração Pública. *Revista de Direitos Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 39, p. 132-144, abr./jun. 2002.
- GUASTINI, Riccardo. Os princípios constitucionais como fonte de perplexidade. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte n. 55, pp. 157-177.
- _____. Teoria e Ideologia da Interpretação Constitucional. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 40, p. 217-256.
- HOMERCHER, Evandro T. O tribunal de contas e o controle da efetividade dos direitos fundamentais. *Interesse Público*. Porto Alegre, n. 35, jan./fev. 2006, p. 315-343.
- IZQUIERDO, Alejandro. Sustentabilidad fiscal en países de mercados emergentes aplicado a Ecuador. *Revista Internacional de Presupuesto Público*. Buenos Aires, v. 33, n. 58, jul./ago. 2005, p. 67-114.
- KELLES, Márcio Ferreira. Qualidade fiscal e transparência: já era tempo. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, n. 91, jul 2009, p. 67-71.
- LACERDA, Tiago Gorski. Planejamento tributário: contabilidade e direito aliados para a sustentabilidade das empresas. *Revista CRC RS*. Porto Alegre, n. 8, out 2011, p. 6-8.
- LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *A Constituição como princípio: Os limites da jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Manole, 2003.
- LEAL, Rogério Gesta. A Efetivação do Direito à Saúde por uma Jurisdição-Serafim: Limites e Possibilidades. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz: Edunisc, 2006.
- LEVINE, Peter. *Can the Internet rescue democracy? Toward an on-line commons*. Disponível em: <<http://www.peterlevine.ws/internetdemocracy.htm>>.

- Acesso em: 27 outubro 2012.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Considerações sobre a Rio+20. *Revista Consulex*. Brasília, n. 369, 1º jun 2012, p. 24-26.
- LIMBERGER, Têmis. *O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- _____. Direito e informática: o desafio de proteger os direitos do cidadão. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais, Informática e Comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 207 e ss.
- LLANO, Teresa Eulalia Rojas de. La deuda de algunos países de América Latina y Colombia. *Revista de Control Fiscal*. Caracas, n. 154, jan./abr. 2004, p. 71-90.
- LLORENS, François. Justice administrative et dignité humaine. *Revue du Droit Public*, Paris: Lextenso éditions, n. 02-2011, p. 299-319, 2011.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da Decisão Judicial – Fundamentos de direito*. Tradução Bruno Miragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- LUGON, Luiz Carlos de Castro. Ética na concretização dos direitos fundamentais. *Revista do TRF 4ª Região*. Porto Alegre, v. 18, n. 65, p. 31-53, 2007.
- MAIA, Luiza. Federalismo e sustentabilidade. *Revista. TCE RJ : Síntese*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jan/jun 2009, p. 35-57.
- MARINS, James. Extrafiscalidade socioambiental. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo, n. 90, jan/fev 2010, p. 73-123. Porto Alegre, 2000
- MARTINEZ, Fernando Rey. Cómo nacen los derechos? Posibilidades y límites de la creación judicial de derechos. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte, n. 54, p. 151-179, mar./abr.2009.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira; PAIXÃO, Judite Cavaleiro.

- Public Accounts with History*. Lisboa, 2007.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2012
- MELO, Lígia. Novas perspectivas para o direito administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. *Revista Interesse Público*. Porto Alegre, n. 43, p. 117-136, maio/jun. 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais: eficácia das garantias constitucionais nas relações privadas. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. v. 6, n. 24, p. 48-59, jul/set 1998.
- _____. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, n. 1, p. 91-103, abr./jun. 2003.
- MILESKI, Helio Saul. *Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- _____. *O Controle da Gestão Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- _____. O controle público exercido sobre a atividade financeira e orçamentária do Estado: dados comparativos entre os sistemas de controles exercidos nos âmbitos da União européia e do Brasil. *Interesse Público*, [S.l.], n. 53, p. 29-68, 2009.
- MIRANDA, Jorge. “Solidariedade e autonomia”. *O Direito*, ano 128, 1 e 2, Jan./Jun. 1996, pp. 9 e ss.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Direitos Fundamentais. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- _____. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, t. V., 1998.
- _____. O Regime dos Direitos Sociais. *Revista de Informação Legislativa*, out. dez/2010, ano 47, n.º 188
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição Federal de 1967, com a Emenda 1/69*, 2. ed. São Paulo: Revista

- dos Tribunais, 1970, t. II.
- MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo. Por uma teoria dos direitos e deveres sociobambientais: aproximações sociais e jurídicas a partir do exemplo da judicialização do direito fundamental à saúde. In: *Inovação, Universidade e Relação com a Sociedade: Boas práticas na PUCRS*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 95-106.
- MONTORO CARRASCO, J. S. Solidariedad y derecho al medio ambiente, in *BFD*, n.º 12, 1997, pp. 593, 613 e ss.
- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- MOREIRA, Vital; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I. 4. ed. Revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- MOTTA, Fabrício. Tribunais de contas e a efetivação dos direitos fundamentais. *Revista Del Rey Jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, n. 14, p. 36-37, jan./jun. 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas Notas sobre Órgãos Constitucionalmente Autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil) *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 223, p. 1-24, jan./mar. 2001.
- NILSON, Daniela Fernandes. O papel das entidades de controle externo na busca pela sustentabilidade financeira no estado moderno. *IDAF : Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF*. Curitiba, n. 112, nov 2010, p. 357-364.
- NUSSBAUM, Martha. *Sin fines de lucro*. Por qué la democracia necesita de las humanidades. Buenos Aires/Madrid: Katz editores S.A, 2010.
- NUNES, Anelise Coelho. *A Titularidade dos Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O controle de políticas públicas: um desafio à jurisdição constitucional. *Boletim de*

- Direito Administrativo*. São Paulo, n. 11, p. 1243-1263, nov. 2006.
- OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Os tribunais de contas diante dos direitos fundamentais. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, n. 63, p. 48-54, mar. 2007.
- OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português: Identidade Constitucional*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2010.
- PASSARO, Fabio Merusi Michele. *Le autorità indipendenti*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 2003.
- PEREZ LUÑO, Antônio Enrique. *Los Derechos Fundamentales*. 9 ed. Madrid: Tecnos, 2007.
- _____. *Ciberciudadaní@ o ciudadanìa.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.
- _____. *Cibernética, Informática y Derecho* (Un análisis metodológico). Bolonia: Publicaciones Del Real Colégio de España, 1976.
- RAWLS, J. *Justiça como Equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- RECH, A. U. ; PEREIRA, A. O. K. ; HORN, L. F. R. . A sociedade de consumo e o desenvolvimento sustentável. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio. (Org.). *Relações de Consumo - Meio Ambiente*. 1 ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2009. p. 27-44.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil – O Tribunal de Contas da União – Uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1989.
- RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado – Auditorias operacionais de políticas públicas*. Porto Alegre: TCE/RS, 2012. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consu>

- Itas/auditoria_operacional/auditorias_operacionais_vale.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 15-24, set./dez. 2009.
- RODRIGUES, Daniel dos Santos. Fundamentalidade dos direitos sociais prestacionais e a teoria de direitos humanos de Amartya Sen. *Direito Público*. Porto Alegre, n. 26, p. 42-52, mar./abr. 2009.
- _____. A defesa judicial dos direitos sociais prestacionais a partir da teoria dos direitos humanos de Amartya Sen. *A e C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, n. 34, p. 107-139, out./dez. 2008.
- RONCARATI, Nelson. Sustainability and risk analyses of brazilian state's debt refinancing law on state of Rio Grande do Sul. Washington DC: The George Washington University, 2010.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de Transição para do século XXI – desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.
- SANTANA, Jair Eduardo. A sustentabilidade na administração pública não se resume ao aspecto econômico. *Negócios Públicos*. São Paulo, n. 41, maio 2009, p. 17-20.
- SANTOLIM, Cesar. Aspectos jurídicos do governo eletrônico: as tecnologias da informação na Administração Pública. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT*. Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 2, p. 85-96, jan./jun. 2007.

- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- _____. TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2008.
- _____. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- _____. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. *Revista Direito Público*, [S.l], n. 2, p. 5-35, out./nov. 2003.
- _____. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. In: *Direitos Fundamentais Sociais e Proibição de retrocesso*. p. 103-135.
- SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 553-586.
- SCAFF, Fernando Facury. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 38, p. 99-120, abr./jun. 2005.

- SCHÄFER, Jairo Gilberto. *Direitos fundamentais: proteção e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SCHMITT, Rosane Heineck. *Tribunais de Contas no Brasil e Controle de Constitucionalidade* Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2006.
- _____. Direito à informação: liberdade de imprensa x direito à privacidade. SARLET, Ingo Wolfgang; MORAES, José Luiz Bolzan de (Org.). *A Constituição concretizada: construindo pontes entre o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 211-241.
- SCHWARTZ, Germano André Doederlein. A saúde como direito público subjetivo e fundamental do homem e sua efetivação. *Revista Ajuris*. Porto Alegre, n. 83, p. 179-200, set. 2001.
- SCLIAR, Wremyr. Democracia e o indispensável controle da administração. *R. TCM RJ*. Rio de Janeiro, n. 44, p. 15-43, maio 2010.
- _____. Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 194, abr/jun 2012, p. 205-226.
- SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- _____. *A ideia de Justiça*. Coimbra: Almedina, 2010.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- _____. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.
- _____. Ventos de Mudança no Direito do Ambiente: a Responsabilidade Civil Ambiental. *Revista de Direitos Fundamentais e Justiça*, Porto Alegre: HS Editora / PUCRS, ano 3, n. 7, p. 81-88, abr./jun. 2009.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais.

- Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 23-51. out./dez. 2006.
- SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito Ambiental e Sustentabilidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.
- SOLOW, Robert. *An Almost Practical Step toward Sustainability*. Disponível no seguinte site: <http://dionysus.psych.wisc.edu/lit/Topics/Environment/Sustainability-Solow.pdf>
- SOUSA, Alfredo José. O Tribunal de Contas de Portugal na Actualidade. In: SOUSA, Alfredo José (Coord.). *O Novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- SOUSA PINHEIRO, A.; BRITO FERNANDES, M. *Comentário à IV revisão constitucional*, Lisboa, 1998, p. 198.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- STEINMETZ, W. . Direitos fundamentais e função social do (e no) direito. *Revista da Ajuris*, v. 107, p. 285-291, 2007.
- SUNDFELD. Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Capitais estrangeiros na saúde: qual a política da Constituição brasileira? In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 21-39.
- SUNSTEIN, Cass R; THALER, Richard H. *Nudge: O empurrão para a escolha certa: Aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade*. Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- TAVARES, José F. F. *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial*. Coimbra: Almedina, 1998.
- _____. *Estudos e Administração e Finanças Públicas*. Coimbra: Almedina, 2004.
- TIPKE, Klaus; LANG, Michael. *Direito Tributário (Steuerre-*

- cht). Tradução Luiz Dória Furquim (18. ed. da obra original), v. I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- _____. Os direitos fundamentais e o Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 54-63, jul. 1992.
- _____. O Conceito Constitucional de Tributo. TÔRRES, Heleno (Coord.). *Teoria Geral da Obrigação Tributária*. Estudos em homenagem ao Professor José Souto Maior Borges. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. São Paulo: Renovar, 2003, p. 1-46.
- _____. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 69-86.
- VÁZQUEZ, Tabaré. Rumo a uma economia mais equilibrada e sustentável: o papel do setor público. *Revista Internacional de Orçamento Público*. Buenos Aires, v. 38, n. 75, mar/abr 2011, p. 123-132.
- VEIGA, José Eli. *Mundo em Transe: do Aquecimento Global ao Ecodesenvolvimento*. Campinas: Editora Autores Associados, 2009.
- _____. (Org.). *Economia Socioambiental*. São Paulo: Senac, 2009.
- _____. (Org.). *Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- _____. *Meio Ambiente & Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Senac, 2006.

VIRGÍNIA RAU. *A Casa dos Contos: Os três mais antigos regimentos dos contos – Para a História do Tribunal de Contas*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2009.

_____. *A Casa dos Contos*, Coimbra, 1951, p. XVIII.