

O PAPEL DO ORÇAMENTO NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Karina Brandão Castro
Universidade Católica de Petrópolis

RESUMO: O presente trabalho busca refletir sobre o papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais. Demonstra que as leis orçamentárias devem ser subordinadas aos direitos fundamentais, e não ao contrário: longe de ser uma carta em branco para o Poder Executivo, o orçamento deve ser visto como instrumento de planejamento e desenvolvimento econômico e social.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos sociais. Políticas públicas. Orçamento.

Introdução

Em um Estado Democrático de Direito, é imprescindível a concretização dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição Federal e pela ordem jurídica internacional. Não é razoável a omissão do Poder Público em efetivar direitos que, mesmo quando veiculados por normas programáticas, não demitem o Estado da responsabilidade de adotar medidas eficazes para sua implementação e de atuar de forma a não caracterizar o retrocesso na sua garantia, sobretudo, considerando a superação do liberalismo clássico.

A busca por políticas públicas comprometidas com as prioridades definidas pelo constituinte faz com que sejam aferidos e enfrentados os problemas oriundos da escassez de recursos e das infinitudes de possibilidades de gastos.

A política econômica e financeira expressa nas leis orçamentárias permite verificar se a sociedade está ou não caminhando para um futuro melhor. Várias questões surgem nessa observação como: elaboração do orçamento e sua execução discricionária pelo Poder Executivo; participação da sociedade nas escolhas orçamentárias; atuação do Poder Legislativo e excesso de contingenciamentos.

A atuação do Poder Judiciário, no campo da tutela dos direitos fundamentais sociais, legitima-se na medida em que este for procurado para dirimir litígios referentes a violação desses direitos, especialmente diante da omissão da Administração em efetivar políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade da pessoa humana.

1 Os direitos sociais de cunho prestacional e sua efetivação

Segundo Norberto Bobbio (2004), os direitos do homem constituem uma classe variável conforme as condições históricas, ou seja, os interesses, as classes no poder, os meios disponíveis para sua realização, as transformações técnicas. Direitos declarados como absolutos no final do século XVIII, como a propriedade, foram submetidos a limitações nas proclamações contemporâneas. Os direitos sociais, que sequer foram mencionados nas constituições do século XVIII, agora são proclamados com grande ostentação nas recentes constituições.

Nesse contexto, deve haver o empenho dos governos para dar efetividade aos direitos do homem. Afirma Norberto Bobbio (2004, p. 16): “o problema fundamental dos direitos do homem, hoje, não é tanto justificá-los, mas o de criar condições para protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

No Brasil, os direitos sociais foram incorporados à Constituição, no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”,¹ o que permite vislumbrar, a princípio, sua máxima força normativa, aplicabilidade imediata² e vinculação dos Poderes do Estado.

Por outro lado, é preciso reconhecer que os direitos sociais são exercidos em razão da entrega de prestações específicas estatais, o que faz que estejam condicionados à disponibilidade de recursos em conexão com a reserva parlamentar em matéria orçamentária.

Robert Alexy entende que, na esfera de direitos sociais, há um padrão mínimo que deve ser satisfeito, como é o caso do direito às condições existenciais mínimas (direito a formação escolar, moradia simples, padrão mínimo de atendimento à saúde):

O modelo não determina quais direitos fundamentais sociais definitivos o indivíduo tem. Mas ele diz que ele pode ter alguns e o que é relevante para sua existência e seu conteúdo. A resposta detalhada a essa questão é tarefa da dogmática de cada um dos direitos fundamentais sociais. Mesmo assim, é possível dar aqui, uma resposta geral. Uma posição no âmbito dos direitos a prestações tem que ser vista como definitivamente garantida se (1) o princípio da liberdade fática a exigir de forma premente e se (2) o princípio da separação dos poderes e o princípio democrático (que inclui a competência orçamentária do parlamento) bem como (3) os princípios materiais colidentes (especialmente aqueles que dizem respeito à liberdade fática de outrem) forem afetados em sua medida relativamente pequena pela garantia constitucional da posição prestacional e pelas decisões do tribunal que a levarem em consideração. Essas condições são necessariamente satisfeitas no caso dos direitos fundamentais sociais mínimos, ou seja, por exemplo, pelos direitos a um mínimo existencial, a uma moradia simples, à educação fundamental e média, à educação profissionalizante e a um patamar mínimo de assistência médica. (ALEXY, 2012, p. 512)

A Constituição brasileira promoveu uma mudança significativa no sistema normativo, ao conformar sua superioridade formal material e axiológica nos diversos ramos do Direito para a concreção dos valores que encerra. Trata-se da chamada “filtragem constitucional”, por meio da qual as normas de direito financeiro obrigam formal e materialmente ao cumprimento dos valores encerrados na Lei Maior, especialmente aqueles afetos aos objetivos fundamentais do Estado.³

Assim, ordinariamente cabe às leis – de forma especial, às leis de natureza orçamentária – desdobrar a principiologia constitucional de proteção à dignidade da pessoa humana, devendo resultar daí a prevalência do direito social de cunho prestacional a ensejar pretensões subjetivas.

Os direitos sociais não se limitam às disposições contidas na CF88 que, no § 2º do artigo 5º dispõe: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Em 1966, a comunidade internacional adotou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que atualmente conta com a adesão de mais de 150 Estados, incluindo o Brasil. Nesse documento, verifica-se a expansão do rol de direitos sociais contidos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, atribuindo aos Estados a responsabilidade internacional, no caso de violação dos direitos elencados.

Em seu preâmbulo, o pacto, promulgado no Brasil via Decreto nº 591/1992, já reconhece que “o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos”. No art. 2º, item 1, estabelece uma obrigação de os Estados criarem condições para que sejam efetivados os direitos econômicos, sociais e culturais:

Cada Estado- parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômicos e técnico até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo a adoção de medidas legislativas. (BRASIL, 1992)

A partir dessas disposições, resta evidente a obrigatoriedade de o Estado-parte envidar esforços, via orçamento, para realizar a devida alocação de recursos e implantar a estrutura técnica para efetivação dos direitos sociais, não sendo admitida a alegação genérica da reserva do financeiramente possível, sobretudo quando relacionado à efetivação de direitos relacionados à dignidade da pessoa humana.

Outro importante instrumento de declaração de direitos sociais foi o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, denominado Protocolo de San Salvador, de 1988. Nesse documento, foi obtido, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o reconhecimento dos direitos sociais relacionados a saúde (art. 10), alimentação (art. 12), educação (art. 13), e constituição e proteção da família (art. 15). No artigo 1º, consta ainda o compromisso de os Estados adotarem medidas, em especial de ordem técnica e econômica, a fim de obter progressivamente a plena efetividade dos direitos dispostos neste instrumento.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Protocolo de San Salvador apresentam um modelo de monitoramento em que se exige a apresentação aos órgãos competentes de relatórios referentes às medidas adotadas e às dificuldades encontradas em efetivar os direitos sociais previstos.

Atualmente, dado o tempo de reconhecimento internacional desses direitos (mais de 40 anos do pacto e de mais de 20 anos do protocolo) não se mostra razoável que o Poder Público deixe de tomar medidas para sua efetivação uma vez que progressividade não significa indefinição destes direitos. Flávia Piovesan, ao tratar do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ressalta a necessidade de sua concretização:

Contudo, reitera-se, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece a obrigação dos Estados de reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enunciados. Como afirma o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “Se a plena realização de relevantes direitos pode ser alcançada progressivamente, medidas nesta direção devem ser adotadas em um razoavelmente curto período de tempo, após o Pacto entrar em vigor em relação a determinado Estado. Essas medidas devem ser deliberadas e concretamente alcançáveis, de forma mais clara possível, no sentido de conferir cumprimento às obrigações reconhecidas no Pacto”. Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retroceder no campo da implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia de tais direitos. (PIOVESAN, 2008, p. 178)

A previsão de um Estado Democrático de Direito afirmada na Carta Magna resulta em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (artigo 1º, parágrafo único), e se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

A democracia como instrumento de redução das desigualdades já foi referida por Aristóteles há mais dois milênios em *Política*, ao afirmar ser ela o governo em que o povo domina o povo, mas a alma da democracia consiste na liberdade que pressupõe a igualdade. Ou seja, quanto mais se pronuncia a democracia mais se avança na igualdade (FERREIRA, 1989, p. 37). José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira chegam a considerar que a própria noção de Estado de Direito pressupõe o seu viés democrático ao comentarem tal princípio presente também na Constituição Portuguesa:

Este conceito que é seguramente um dos conceitos-chave da CRP - é bastante complexo, e as suas duas componentes - ou seja, a componente do Estado de direito e a componente do Estado democrático - não podem ser separadas uma da outra. O Estado de direito é democrático e só sendo-o que é Estado de direito. O Estado democrático é Estado de direito e só sendo-o que é democrático. [...] Esta ligação material das duas componentes não impede a consideração específica de cada uma delas, mas o sentido de uma não pode deixar de ficar condicionado e de ser qualificado em função do sentido da outra. (CANOTILHO; MOREIRA apud BASTOS; MARTINS, 1989, p. 420)

No diálogo entre o Estado e a sociedade, a receita pública deve permitir que valores arrecadados em respeito à capacidade contributiva e a possibilidade individual sejam utilizados, não só em atenção à economicidade, mas em respeito aos deveres constitucionais do Estado, quanto à concretização de direitos sociais: “A Fazenda Pública, o regime financeiro da receita e da despesa, deve sujeitar-se à Constituição. É por isso ilegítima qualquer tentativa de inverter a ordem hierárquica das disposições normativas, subordinando os direitos constitucionais às decisões orçamentárias” (CORTI, 1997, trad. nossa).⁴

2 As políticas públicas e o dever de atender aos direitos sociais

O ideal de uma política pública, vista pelo Direito, não se esgota na validade (isto é, na conformidade do seu texto com o regramento jurídico) nem na sua eficácia, que se traduz no cumprimento das normas do programa. É mais: busca atingir os objetivos sociais (mensuráveis) a que se propõe, obtendo resultados determinados em certo espaço de tempo. Massa-Arzabe (2011, p. 53) aduz que “em todos os países a atividade de governar muda de configuração, pois o *government by policies* veio substituir o *government by law*, passando a exigir o exercício combinado de várias tarefas em que não se restringe à administração da conjuntura, mas sobretudo, ao planejamento do futuro, por meio do estabelecimento de políticas de médio e longo prazo”.

A atuação estatal por políticas públicas pauta-se não somente nas chamadas “liberdades públicas” (função de direitos de defesa), mas, também, na efetivação dos direitos de cunho prestacional, os quais exigem um intenso atuar comissivo dos órgãos públicos, a estruturação de órgãos e procedimentos, e dispêndios de recursos ao erário.

Em vez da via repressiva, pela vedação de determinada atividade ou conduta que consistiria no caminho mais simples, mas de duvidosa efetividade, as políticas públicas permitem interferir nas causas do problema, ensejando aos agentes causadores da ineficiência estatal refletir sobre suas ações e a realidade em seu entorno. A aplicação das normas deixa de ser feita com base no seu próprio texto ou na decisão de tribunais, mas passam também, assumidamente, a incorporar a representação de outras noções, como o senso comum, as regras heurísticas e, em especial, o enfoque baseado no problema, na finalidade, no efeito perseguido, nos princípios e no jogo de prioridades.

Ao estabelecerem caminhos para a consecução de metas, as políticas públicas permitem o controle posterior dos motivos que determinaram as ações do Poder Público. Afirma Maria Paula Bucci (2006, p. 254): “A escolha das diretrizes das políticas, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do Poder Públicos, que levarão a resultados desejados”.

Da Carta Magna, extrai-se que não há mais espaço para o modelo de atuação mínima do Estado Liberal, mas sim para o Estado Social Democrático de Direito, que interfere de forma intensa na área econômica visando à efetivação dos direitos fundamentais sociais.

De fato, ao tratar de investimentos, a Constituição Federal preceitua que são prioritários os relacionados a: a) habitação, saneamento básico e transportes (art. 21, XX), nos termos das diretrizes definidas no art. 182; b) política agrícola e fundiária, para a consecução da reforma agrária (art. 184 e seguintes); c) seguridade social, constituindo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos a saúde, previdência e assistência social. Dispõe também que as políticas públicas devem atender aos princípios gerais da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*).

3 Orçamento e finanças públicas

Um breve olhar sobre os dispositivos constitucionais relacionados às finanças públicas revela que o orçamento constitui um instrumento de poder. As escolhas, de caráter eminentemente políticas, são o modo pelo qual os cidadãos, de forma indireta, decidem a melhor forma, em um determinado período, de perfazer o interesse público.

Ao Poder Executivo, cabe a iniciativa das escolhas de quais os destinos a serem conferidos aos recursos públicos por meio da elaboração dos projetos das três normas orçamentárias previstas constitucionalmente (plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais - artigo 165, I, II e III). Nessas normas, estão o diagnóstico dos principais problemas do Estado e como devem ser enfrentados pela alocação de recursos públicos. Ao Poder Legislativo, é reservado o papel de cancelar as propostas iniciais feitas pelo Poder Executivo, adequar as propostas que lhe forem apresentadas ou até mesmo rechaçá-las.

A programação financeira reflete as prioridades econômicas e as diretrizes de investimentos, ao definir as áreas de atuação que receberão recursos. Nesse sentido, as decisões postas no orçamento devem legitimar-se pelos valores constitucionalmente protegidos e convencer que estão levando a sociedade para um futuro melhor.

Do plano plurianual, já se extrai a tônica do planejamento que permeia o orçamento. São consignados, de forma regionalizada, os objetivos e metas relativas a programas de duração continuada, ou seja, ações governamentais que se desenvolvam por mais de um exercício financeiro, fazendo uma previsão para os próximos três anos, de forma a evitar que tais ações sejam interrompidas por falta de recursos orçamentários.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as prioridades que condicionam a elaboração do projeto de lei orçamentária anual e deve ser votada pelo Poder Legislativo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (art. 35, § 2º, II, do ADCT), para que o Executivo possa, de acordo com essa lei, preparar e apresentar, no segundo semestre, o projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (art. 35, § 2º, III).

O chefe do Executivo apresenta ao Poder Legislativo, com observância do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o projeto de lei orçamentária anual, cujos quantitativos devem resultar dos projetos e programas a serem executados a curto prazo no exercício seguinte.

Ao possuir caráter fundamentalmente político, a decisão de gastar exige a disponibilização de instrumentos destinados a ouvir a população, de forma que as leis orçamentárias sejam o reflexo daquilo que a sociedade espera. As decisões devem refletir, ainda, a conscientização da população daquilo que foi e o que será feito com o dinheiro público. Gustavo Amaral, ao tratar dos aspectos da democracia no processo de elaboração do orçamento, aduz que:

Como atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento também deveriam ser realizadas conforme este processo de modo a garantir transparência e democratização ao sistema. Não obstante, a modificação trazida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao *caput* do art. 37 da Constituição parece estar

longe de ter sido compreendida e aproveitada em sua plenitude, pois o que se vê são decisões tomadas à distancia e com total desconhecimento do jurisdicionado. O Min. Lewandowski, em prefácio à obra de Sabbag (2007, p. XII), afirma mostrar-se urgente que a sociedade participe das escolhas orçamentárias e protagonize o processo de planejamento, pois a extraordinária concentração de poder no Executivo soma-se à subalternidade do parlamento e ambas produzem, no meio de formas e aparências, déficit democrático sem precedentes. (AMARAL; MELLO, 2010, p. 93)

Exige-se também observância ao princípio da transparência, que não se confunde com o da publicidade. Esse consiste na obrigação de que a peça orçamentária seja devidamente publicada nos meios oficiais a fim de que qualquer cidadão tenha acesso ao seu conteúdo. Aquele se relaciona ao seu conteúdo, visando a evitar previsões obscuras, despesas camufladas, renúncias fiscais duvidosas, que possam ensejar manobras pelos executores para atender a interesses diversos (ABRAHAM, 2013, p. 251).

Na busca por um orçamento legítimo e que atenda ao princípio democrático, a atuação parlamentar deve ser efetiva e independente. Ou seja, o processo legislativo não pode ser visto como um instrumento ratificador dos projetos executivos e nem tampouco um local de negociação das emendas parlamentares. Nesse sentido, afirma Sabbag:

O Parlamento deve controlar a qualidade e a pertinência das propostas, alterando-as no que for necessário, com altivez, responsabilidade e integridade. Sem manobras regimentais, sem rebeliões, sem brigas pelas “migalhas orçamentárias”, sem comandos do “General SIAFI”. Também é preciso que a coletividade participe, de alguma forma, de todas as fases do orçamento, intervindo na definição da política econômico-financeira e de desenvolvimento. (SABBAG, 2007, p. 168)

No entanto, frequentemente nos pequenos municípios, os parlamentares, premiados pelas pautas, limitam-se a ratificar as propostas do Executivo, concentrando seus esforços nos interesses “paroquiais” de aprovação de suas emendas. Essa atitude faz com que se demitam do papel de influir para que o orçamento seja instrumento de planejamento e desenvolvimento econômico e social. Conti, ao tratar do papel do vereador no planejamento municipal afirma:

Têm os vereadores hoje, na esmagadora maioria dos municípios, uma ínfima participação na elaboração e execução da lei orçamentária, em função das práticas costumeiras arraigadas que praticamente anulam a participação e influência dos vereadores naquilo que é a sua mais relevante função. [...] Vê-se a concessão de pequenas verbas a título de dotação para atender emendas parlamentares, transformando o poder de decidir sobre as despesas públicas em uma disputa por verdadeiras migalhas, e anulando qualquer iniciativa de interferir nas políticas públicas municipais. Sem contar os municípios em que não há dotação alguma para as emendas parlamentares, reduzindo a participação dos vereadores em mera homologiação em proposta orçamentária. (CONTI, 2013)

O controle parlamentar sobre as finanças, insito ao processo legislativo orçamentário, não é só preocupação brasileira. Diego Freedman, ao citar Horacio Corti, destaca que esse autor entende que o orçamento não pode ser uma carta em branco para o Poder Executivo:

O autor se encarrega de dar precisão ou fechar o princípio da reserva da lei emprestando-lhe um conteúdo [próprio] ao exigir certos requisitos à lei orçamentária: que seja única (unicidade), contendo separadamente todas as receitas e despesas (universalidade e generalidade) e que especifique suas destinações e montantes. O que Corti procura é evitar que o conteúdo desse princípio seja esvaziado e se torne uma mera formalidade pela qual o Poder Executivo da Nação encaminhe um projeto de lei sem detalhamento suficiente, prevendo uma soma geral ou gastos parciais e estimados sucintamente, assim obtendo um cheque em branco para dispor dos recursos públicos. (FREEDMAN, 2009, p. 304, trad. nossa)⁵

No que tange à fase da execução orçamentária, não há na CF88 dispositivo que impeça o Poder Executivo de não executar toda a dotação constante na Lei Orçamentária Anual, que, por sua vez, apenas apresenta o limite de gasto do governo federal, não obrigando aquele Poder a executar o orçamento.

Como o orçamento no Brasil é considerado meramente autorizativo, o Poder Executivo tem feito uso desse entendimento para o pretense atingimento das metas de ajuste fiscal, alegando necessidade de compatibilizar os gastos do governo com a arrecadação tributária ao longo do ano. De fato, vem se tornando cada vez mais comum os governos retardarem a execução do orçamento alegando que há frustração da receita em função de esta ter sido superestimada pelos parlamentares.

O governo, constringido a produzir crescentes *superávits primários*,⁶ em razão de compromissos internacionais acima do necessário, tem realizado contingenciamentos preventivos logo após a liberação do orçamento, ignorando dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000) e obrigando os órgãos públicos a executarem apenas parte das despesas aprovadas no orçamento.

Registre-se que a LRF dispõe que o contingenciamento das despesas deveria ocorrer apenas em caso de ameaça às metas de resultado primário ou nominal (art. 5º, I), por eventual insuficiência de receitas apuradas bimestralmente (art. 9º), considerando a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a cargo do Executivo. Ao tratar do excesso de contingenciamentos feitos no orçamento, Sabbag afirma:

Os contingenciamentos podem ser definidos como restrições à liberação de recursos, baseadas em razões de política fiscal. [...]

De toda sorte, o sistema constitucional impõe que a limitação atinja apenas os montantes devidos, pelo prazo estritamente necessário, e as decisões sejam tomadas com transparência e integridade.

Não obstante, a discricionariedade do executor é imensa, já que as variáveis e indicadores econômicos sujeitam-se ao pleno domínio de áreas técnicas do executivo e parecem influenciados por exigências dos credores internacionais do país.

Não é impossível, portanto, que a metodologia de apuração do resultado primário adote critérios mais ou menos favoráveis a determinado ponto de vista sobre o endividamento global, o pagamento dos juros, a contabilização dos investimentos e das despesas com pessoal, etc. (SABBAG, 2007, p. 165-166)

A título de ilustração, convém citar o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas do governo (2012), em que são descritos grandes contingenciamentos feitos na área social:

[...] ao final do exercício de 2012, a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R\$ 256 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R\$ 35,2 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R\$ 220,8 bilhões para movimentação e empenho.

Constata-se também que não existem critérios legais que norteiem a política de contingenciamento orçamentário em nível de órgão, apenas por Poderes e, excepcionalmente, para o Ministério Público da União e para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Assim, em 2012, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recursos em relação à base sujeita a programação financeira foram: o Ministério do Esporte, com 62,4% da base contingenciada; o Ministério do Turismo, com 53,9%; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com 36,4% de restrição orçamentária; e o Ministério das Comunicações, com 34,6% de contingenciamento da base sujeita a programação financeira. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: a Advocacia-Geral da União, com 0,3%, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 3,5%, e o Ministério da Previdência Social, com apenas 7,2% de restrição orçamentária. Previdência Social, com apenas 7,2% de restrição orçamentária. Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e o Ministério dos Transportes foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados: R\$ 6,9 bilhões, R\$ 4,5 bilhões e R\$ 2,5 bilhões, respectivamente. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012)

Na tentativa de limitar os excessos oriundos do contingenciamento unilateral de verbas, vem ganhando força no cenário brasileiro a ideia do caráter impositivo do orçamento, que atrairia, inclusive, seu controle jurídico. Corroborando esse entendimento Domingues, ao aduzir que:

O orçamento é uma lei plena que determina (e não apenas autoriza) o gasto público. O Legislativo não pode fugir ao dever de votar tempestivamente um orçamento sério. Nesse sentido, o orçamento seria impositivo e não meramente autorizativo. O contingenciamento unilateral de verbas pelo governo funciona como desvio de gasto e atrai a legitimidade do Judiciário para seu controle jurídico, garantindo respeito ao Legislativo e mediando a justiça da Tributação e a garantia do cumprimento da finalidade constitucional da despesa, que é servir à população, máxime quando se vê o estado de nossas escolas, estradas e hospitais, para não falar do risco habitacional e de mobilidade da maioria dos brasileiros, que pagam a conta. (DOMINGUES, 2013)

Se, por um lado, essa noção poderia retirar a flexibilidade que o administrador público possui para controlar sua atividade, principalmente porque não pode prever todas as despesas públicas, por outro lado resgata a credibilidade do orçamento como instrumento de planejamento de governo. Ou seja, esse deixa de ser uma mera peça de ficção em que o Poder Executivo adquire uma carta em branco para realização de seus intentos.

4 O orçamento como instrumento de promoção dos direitos sociais

O orçamento, tal como identificado hoje, não era conhecido na antiguidade. Na Inglaterra, em 1215 foi outorgada a Magna Carta, que no artigo 12 previa:

Não lançaremos taxas ou tributos, sem o consentimento do conselho geral do reino (*commune concillium regni*), a não ser para resgate de nossa pessoa, para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para celebrar, mais uma única vez, o casamento da nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impactos da cidade de Londres. (REINO UNIDO, 1215)

A adoção desse dispositivo foi decorrente da pressão dos barões feudais, que desejavam escapar do poder discricionário do rei com relação à matéria tributária. Mesmo não envolvendo “despesa pública”, esse artigo é considerado pelos tratadistas como uma espécie de semente do orçamento público. Afirma Héctor Belisario Villegas:

É possível observar que o orçamento é resultado de lutas pela supremacia travadas pelo soberano e os representantes do povo. Esse último conseguiu que nenhum imposto fosse estabelecido sem o consentimento de seus representantes e ainda que houvesse o controle da utilização da receita de acordo com os gastos públicos aprovados. (VILLEGAS, 2009, p. 126, trad. nossa)⁷

Aos poucos, os governantes começaram a identificar a necessidade de um controle de gastos e das receitas, passando de um Estado Absoluto para o Estado Liberal, o qual mediado pela responsabilidade do Estado e dos seus governantes, trata o orçamento como instrumento de controle dos gastos públicos. Portanto, originariamente, o orçamento seria “ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas” (OLIVEIRA, 2010, p. 344).

No Brasil, o processo de organização das finanças iniciou-se com a vinda do rei D. João VI. A Constituição Imperial de 1824 estabelecia que o Ministério da Fazenda era responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembleia-Geral para aprovação de “todas as despesas” e “rendas públicas”.⁸ A Constituição de 1891, influenciada pelos republicanos e federalistas, atribui privativamente ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal, tomar as contas de cada exercício financeiro, legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento.⁹ A Constituição de 1934 fez retornar a competência para elaboração do orçamento ao Poder Executivo; e ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, cabia a aprovação e o julgamento de contas.¹⁰

A Constituição de 1937 estabeleceu um departamento administrativo – integrado por membros nomeados pelo presidente da República – responsável por aprovar os projetos de orçamento dos estados e dos municípios e fiscalizar sua execução. Embora tivesse previsto que cabia à Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as verbas globais das propostas de governo, tal prerrogativa não chegou a ser exercida, uma vez que as câmaras legislativas não foram instaladas e os orçamentos foram elaborados e executados pelo Poder Executivo.

Com a redemocratização do país, o orçamento na Constituição de 1946 retornou à sua concepção mista, em que o Poder Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas que tinham o poder de emendá-lo.

Em 1964, o país voltou a passar por um período de autoritarismo. A Constituição outorgada de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969 introduziram modificações no regime orçamentário. A atividade legislativa de discussão e alteração do orçamento foi reduzida a aspectos formais das peças idealizadas pelo Executivo. Os parlamentares estavam proibidos, formalmente, de deliberar sobre emendas das quais decorresse aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa.¹¹

Na Constituição de 1988, o Poder Legislativo não apenas recuperou as atribuições em matéria orçamentária que tinha no período anterior à ditadura, mas adquiriu novas competências como a de aprovar as diretrizes para a elaboração do orçamento de cada ano, com o advento da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No texto constitucional vigente, foi estabelecido que as três leis orçamentárias (plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais) devem guardar fina sintonia. A ampla previsão na primeira das leis limita a segunda; e esta amarra a terceira, tornando o orçamento público instrumento de notável relevância administrativa e institucional.

O orçamento é visto não mais como uma simples peça financeira, mas como um produto de planejamento, no qual são formuladas grandes diretrizes das políticas públicas e identificados os recursos para implementá-las.¹²

Não se permite um orçamento sem compromissos, em que as previsões são estabelecidas apenas para cumprir um preceito constitucional e desvinculadas da responsabilidade governamental de efetivá-las. Em seu aspecto político, o orçamento, segundo Nascimento (1995, p. 52-53), “revela assim preocupação com os problemas sociais, direcionando suas ações no sentido de assegurar a todos uma existência digna; E em seu aspecto jurídico, delimitado seu contorno formal, torna-se de observância obrigatória, se aprovado conforme as regras constitucionais que disciplinam sua elaboração”.

A atividade discricionária que ensejava opções ao político na escolha e destinação das verbas passa a exigir a observância das prioridades eleitas pelo constituinte. Ao ser estabelecida, no artigo 3º da CF88, a justiça como um objetivo a ser alcançado pelo Estado, a preocupação não deve ser o enxugamento da máquina estatal ou dos gastos, mas a busca pela melhor distribuição da receita.

Horacio Corti adverte que o orçamento deve estar submetido aos direitos fundamentais, e não o contrário:

A Fazenda Pública não está sujeita a critérios singulares hipotéticos, pois se limitada e subordinada à lógica constitucional. São as leis de arrecadação de receita (dentre as quais as leis de tributação ocupam lugar preeminente) e as leis orçamentárias que devem se sujeitar à Constituição e não esta a aquelas.

Em consequência: o Poder Judiciário não pode e nem deve consentir que haja uma mutação na hierarquia da ordem jurídica, deixando passar-se alguma lei específica por uma inusitada categoria de lei supraconstitucional. A lei orçamentária é a lei das leis, sem dúvida. Mas não por conta de uma suposta supremacia última dado seu excepcional nível normativo, e sim devido a suas profundas consequências e à sua incontestável importância instrumental como meio de realização dos fins constitucionais. (CORTI, 1997, trad. nossa)¹³

Um estudo divulgado pela associação Auditoria Cidadã da Dívida, com base nas informações do Senado Federal (Sistema Siga Brasil), indica que 40,30% (R\$ 718 bilhões) do orçamento executado no ano de 2013 destinaram-se a pagamentos de juros e amortizações de dívida, enquanto que áreas sociais como previdência social (24,11%), educação (3,70%), trabalho (3,85%) e saúde (4,29%), somadas, não atingiram sequer os 40% da execução orçamentária.

Mostra-se urgente, portanto, que a execução orçamentária seja pautada pela satisfação dos direitos sociais: caso contrário, caberá atuação do Poder Judiciário no intuito de garantir a proteção dos direitos dotados de jusfundamentalidade.

Diferentemente do que se possa imaginar, a revisão de escolhas orçamentárias através do próprio orçamento não é um procedimento estranho aos tribunais brasileiros.

Digna de destaque é a decisão proferida no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de Instrumento nº 109.303. O mencionado recurso teve origem em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco contra o município de Recife, objetivando compelir essa prefeitura a desocupar área de manguezal, mediante remoção de todo o entulho e lixo depositados no local.

Ao decidir o caso, o tribunal, sensível à situação de desamparo a que estariam sujeitas as famílias desabrigadas por força da medida pleiteada, determinou ao município de Recife que promovesse a inclusão, no exercício financeiro de 2011, de verba suficiente à inserção das famílias em programas habitacionais ou custeio das despesas com aluguel de moradias provisórias visando à efetiva desocupação da área.

A decisão não acatou o argumento municipal de que haveria falta de verbas: sendo do interesse do Poder Público a desocupação de área de proteção ambiental invadida, deve este arcar com o ônus da desocupação, que dependerá de verbas públicas a serem incluídas em sua proposta orçamentária. A proteção do meio ambiente, no caso em concreto, deve respeitar os demais direitos sociais, que também gozam da mesma hierarquia constitucional.

A escassez dos recursos pode acarretar problemas para a implementação de prestações estatais, mas não inviabiliza o controle judicial sobre a prioridade na execução das verbas orçamentárias, quando constatada a falta de dinheiro. Nesse sentido, afirma Alceu Maurício Jr.:

O raciocínio desenvolvido até esse ponto nos leva a entender que a intervenção judicial sobre as decisões relativas à alocação de recursos - ou seja, sobre as escolhas orçamentárias - deve ser feita através do orçamento. Em outras palavras, havendo razões para considerar que as alocações efetuadas pelo Legislativo e pelo Executivo não atendem razoavelmente às exigências constitucionais, o Judiciário deve, conforme o caso, determinar a realocação dos recursos previstos no orçamento ou a inclusão, na lei orçamentária do exercício seguinte, da previsão ou extensão do programa/projeto destinado à implementação do direito constitucionalmente protegido. (MAURÍCIO JR., 2009, p. 258)

Na alocação dos recursos públicos, é exigido que o administrador atue em perfeita sintonia com os outros poderes, com o intuito de impedir o desperdício de recursos públicos.

Um exemplo de um pedido fundamentado na necessidade de uma adequada escolha de prioridades na alocação de recursos públicos é extraído da ação proposta em abril de 2014 pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra o município do Rio de Janeiro em razão das condições inadequadas do Abrigo Paciência Rio Acolhedor. Além de requerer a interdição do local e a contratação de 330 assistentes, o Ministério Público requereu o bloqueio de verbas de publicidade e patrocínio de eventos do orçamento municipal de 2014 para garantir a construção de 44 novos abrigos para a população adulta.

Por outro lado, o não atendimento de um direito social fundamental reivindicado só se mostrará presente, portanto, se e quando a administração demonstrar que está trabalhando em sintonia com os demais poderes, com uso de técnicas de gestão que evitem desperdício de recursos públicos.

A decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) proferida no âmbito da Apelação nº 0005349-82.2011.8.19.0037 consignou que a existência de uma política pública socialmente ativa referente ao aluguel social demonstra que não há inércia do Poder Público em dar efetividade ao direito à moradia. A apelação cível mencionada teve origem em ação individual movida contra o município de Nova Friburgo, objetivando compelir o ente municipal a adotar medidas para alocar a família do autor em moradia definitiva em razão do desastre natural ocorrido em janeiro de 2011.

Ao julgar o caso, o TJ-RJ considerou que o direito à moradia não significa direito à casa própria e que a Lei Municipal nº 3.894/11 havia estabelecido benefícios a serem pagos às famílias atingidas pelo desastre natural - dentre eles, o auxílio Novo Lar, cujo escopo é viabilizar a compra de bens essenciais perdidos em razão da tragédia. Afirmou também que o pagamento desse benefício não poderia se condicionado ao advento de verbas oriundas de outros entes federativos e que poderia haver liberação de créditos adicionais, extraordinários, para despesas urgentes e imprevistas ante o teor do artigo 41, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64.

Garantias para o desenvolvimento nacional devem priorizar políticas públicas que destinem recursos suficientes às áreas sociais. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 691/1992), ao tratar da obrigatoriedade de cada Estado-parte criar condições para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, exige que haja a máxima disponibilização de recursos. José Marcos Domingues afirma que:

O trato dos recursos públicos deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva, quer na sua dimensão de potencial requisitório, quer no seu aspecto distributivo. Ademais, a tributação completa sua conformação como processo financeiro justo na medida em que serve a propósitos de desenvolvimento socioeconômico através de políticas públicas dirigidas em última análise a tutelar os direitos humanos. (DOMINGUES, 2011)

De fato, o constitucionalismo hodierno não se contenta somente com uma ordem financeira equilibrada, mas preza também pela busca da defesa dos direitos humanos e da justiça material. Os esforços da economia e de seus agentes devem se voltar, sob a coordenação do Estado, para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária e menos desigual possível: “Não há segredos, enfim: o caminho para o desenvolvimento está na Constituição,

depende de projeto democrático para mudanças estruturais, exige integridade das políticas públicas e requer solidariedade entre as pessoas” (SABBAG, 2007, p. 272).

Não basta que os recursos públicos sejam geridos com racionalidade econômica e com uma aparente divisão do poder. É necessário que a eficiência do gasto público seja medida a partir da sua capacidade de contribuir, para se modificarem as estruturas de exclusão social.

Uma eventual intervenção através do orçamento é justificável, desde que haja razões para considerar que as alocações efetuadas pelo Poder Legislativo e pelo Executivo não se voltam ao atendimento da proteção aos direitos dotados de jusfundamentalidade. Não se trata de exigir, sem qualquer fundamento, a imediata concretização de direitos econômicos e sociais, mas de verificar, pela análise dos orçamentos passados e presentes e do planejamento futuro, como esses direitos estão sendo geridos.

Conclusão

A Constituição Federal preocupou-se em positivizar direitos sociais e vislumbrou a possibilidade de serem dotados de máxima força normativa e aplicação imediata, além de vincularem os poderes do Estado.

Contudo, ao dependerem de ações positivas do Estado, a concretização desses direitos gera despesas para o ente público, de forma gradual e de acordo com a conjuntura econômica de cada país.

A adoção de um orçamento sério e comprometido com as prioridades eleitas pelo constituinte é o caminho de organização de Estado que mais oferece critérios para a concessão de direitos sociais, pois prioriza os que já foram previstos em leis orçamentárias em detrimento daqueles que não passaram pelo procedimento democrático.

As decisões expostas no orçamento devem se alinhar aos reclamos da sociedade e aos rumos traçados pelo parlamento. Nesse contexto, não se admite que o orçamento seja visto como uma peça de ficção ou considerado um carta em branco para que o Poder Executivo realize seus intentos.

O orçamento deve ser visto como um órgão de planejamento, tradutor de uma justa e melhor distribuição da receita, em que as escolhas nele descritas são oriundas de sua submissão aos direitos fundamentais, e não o contrário. Por fim, admite-se a intervenção do Poder Judiciário para a efetivação dos direitos sociais caso seja verificada a omissão na proteção dos direitos dotados de jusfundamentalidade.

BUDGET ROLE IN SOCIAL RIGHTS FULFILLMENT

ABSTRACT: This paper reflects on the budgeting role in social rights fulfillment. Budget laws should be subject to fundamental rights and not otherwise. Far from being a *carte blanche* for Executive Branch, budget should be seen as a tool for planning and also economic and social development.

KEYWORDS: Social rights. Public Policies. Budget.

Referências

- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>>. Acesso em: 25 maio 2013.
- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org). *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 79-99.
- ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: UnB, 1985.
- BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de julho de 1934)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Promulgação. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- _____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Agravo de Instrumento nº 109.303/PE*. Relator: desembargador federal Emiliano Zapata Leitão. Julgamento: 7/6/2012. Acesso em: 12 abr. 2014.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CONTI, José Maurício. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 24 set 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- CORTI, Horacio Guillermo. Crítica y defensa de la supremacia de la Constitución. *La Ley*, Buenos Aires, 1997f. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/critica-y-defensa-de-la-supremacia-de-la-constitucion-2.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

DOMINGUES, José Marcos. Orçamento, políticas públicas e direitos humanos. *Monitor Mercantil*. Rio de Janeiro, 9 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.monitormercantil.com.br/index.php?pagina=Noticias&Noticia=100700>>. Acesso em: mar. 2014.

_____. Orçamento e incerteza jurídica. Valor Econômico. São Paulo, 10 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br>> Acesso em abr. 2014.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

FREEDMAN, Diego. Un análisis del presupuesto desde la perspectiva de los derechos humanos. *Lecciones y Ensayos*. Buenos Aires, n. 89, p. 301-309, 2009. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/12-comentario-freedman.pdf>>. Acesso em 6 mar. 2014.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 21-71.

MAURÍCIO JR., Alceu. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NASCIMENTO, Carlos Valder. *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Protocolo de San Salvador, de 16 nov. 1988*. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: 12 jan. 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

REINO UNIDO. *Magna Carta*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO. *Processo nº 00070076-56.2014.8.19.0001*. 9ª Vara de Fazenda Pública da Capital.

_____. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível nº 0005349-82.2011.8.19.0037*. Relator: desembargador Cezar Augusto Rodrigues Costa. Julgamento: 5/9/2013. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00047ADC12C5201FFA9B0F28CC54F0C4D6AEC5023F0A4E4B>>. Acesso em 8 jan. 2014.

SABBAG, Cesar. *Orçamento e desenvolvimento: recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas*. Campinas: Millennium, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório nº TC 006.617/2013-1*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/docs/RELATORIO-MIN-JJ-2013-5-23.pdf>. Acesso em 12 jan. 2014.

VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Astrea, 2009.

Enviado em 20/3, aprovado em 4/6, aceito em 11/7/2014.

Karina Brandão Castro é mestranda pela Universidade Católica de Petrópolis e analista processual do Ministério Público da União. Faculdade de Direito, Pós-Graduação. Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: karinacastrodir@hotmail.com.

Notas

- ¹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).
- ² “Artigo 5º [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).
- ³ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).
- ⁴ No original: “La Hacienda Pública, el régimen financiero de recursos y gastos, debe sujetar a la Constitución. Es por ende ilegítimo cualquier intento de invertir el orden jerárquico de las disposiciones, subordinando los derechos constitucionales a las decisiones presupuestarias” (CORTI, 1997).
- ⁵ No original: “El autor se encarga de precisar el principio de reserva de ley dándole un contenido al exigir ciertos requisitos a la Ley de Presupuesto: que sea única (unicidad), contenga separadamente todos los recursos y los gastos (universalidad y generalidad) y especifique sus finalidades y cantidades (especificación cuantitativa y cualitativa). Lo que procura Corti es evitar que se vacíe de contenido al principio y pase a ser una mera formalidad, por la cual el Poder Ejecutivo de la Nación remita un proyecto de ley sin suficientes detalles, previendo una suma general o gastos parciales y estimados ligeramente, obteniendo luego en cheque en blanco para disponer de los recursos públicos” (FREEDMAN, 2009, p. 304).
- ⁶ Resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Nas contas do governo, o chamado “déficit primário” ocorre quando esse resultado é negativo.
- ⁷ No original: “Puede observarse que el presupuesto ha sido el resultado político de las luchas por la supremacía libradas entre el soberano y los representantes del pueblo. Estos últimos consiguieron, primero, hacer admitir al rey q e ningún impuesto podía ser establecido sin el consentimiento de los representantes del Pueblo y, segundo, controlar el empleo de los fondos que habían votado, o sea, los gastos públicos”.
- ⁸ “Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas” (BRASIL, 1824).
- ⁹ “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: 1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor; 2º autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos, e a fazer outras operações de crédito; 3º legislar sobre a dívida pública, e estabelecer os meios para o seu pagamento; 4º regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais; [...]” (BRASIL, 1891).
- ¹⁰ “Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. § 1º O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento; § 2º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização; § 3º A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita; b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit. § 4º É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados; § 5º Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção” (BRASIL, 1934).

- ¹¹ “Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorram aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (BRASIL, 1967).
- ¹² “Artigo 165 [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988).
- ¹³ No original: “La Hacienda Publica no está sujeta a unos hipotéticos criterios singulares, sino que se encuentra encastrada y subordinada a la lógica constitucional. Son las leyes recaudatorias (donde las tributarias ocupan un lugar preeminente) y la ley presupuestaria las que deben sujetarse a Constitución. Y no ésta a aquéllas. En consecuencia: el Poder Judicial no puede ni debe consentir una mutación en la jerarquía del orden jurídico, haciendo pasar alguna ley en particular por una inédita categoría de ley supraconstitucional. La ley de presupuesto es ley de leyes, no hay duda. Pero no a causa de una supuesta supremacía última en cuanto a su excepcional rango normativo, sino a sus ramificadas consecuencias y a su indudable importancia instrumental como medio de realización de las finalidades constitucionales”.