

## **O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível.**

The public budget as a limit for the implementation of social rights: analysis of social rights from the perspective of reserving the possible.

El presupuesto público como límite para la realización de los derechos sociales: análisis de los derechos sociales desde la perspectiva de la reserva de lo posible.

André Luiz de Matos Gonçalves<sup>15</sup>

Débora de Paula Brito Fogaça<sup>16</sup>

Divino Humberto de Souza Lima<sup>17</sup>

Fáustone Bandeira Morais Bernardes<sup>18</sup>

Lucas Lima de Castro Ferreira<sup>19</sup>

### **Resumo**

O presente artigo analisa a promoção dos direitos sociais como objetivo fundamental previsto na Constituição da República, que devem ser impulsionados pelo poder público como forma de promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana. A promoção dos direitos sociais fundamentais requer grandes somas de recursos públicos, que são insuficientes para custear todas as políticas públicas. O postulado da teoria da reserva do possível estabelece que o Estado deve utilizar critérios razoáveis e dar maior efetividade possível aos direitos sociais na medida dos recursos financeiros disponíveis. Orçamento Público é uma garantia institucional

---

15 Pós-Doutorando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo – USP e em Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado; Mestre pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (UFT/ESMAT) e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Possui graduação no Curso de Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999) e graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005). É Conselheiro Titular da Segunda Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e fundador do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público – IDASP. Exerceu os cargos de Oficial do Exército Brasileiro de 2000 a 2007, tendo alçado o posto de Capitão; Reitor da Universidade do Tocantins – UNITINS no ano de 2010 e Professor Universitário de Direito Constitucional. Ocupou o cargo de Procurador efetivo do Estado do Tocantins, sendo Chefe da Consultoria Especial do Gabinete do Procurador-Geral e Procurador-Geral do Estado do Tocantins até junho de 2014.

16 Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. Graduada em Administração.

17 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins – UFT; Pós-Graduado em Teoria e Prática do Direito Privado pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense – ESMAT; Graduado em Direito pela Universidade Anhanguera de Brasília/DF. E-mail: [divinosouza@mpto.mp.br](mailto:divinosouza@mpto.mp.br);

18 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT; Pós-Graduado em Gestão e Governança pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins – ESMP/TO; Especialista em Administração Pública; Tecnólogo em Gestão Pública; Bacharel em Direito;

19 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins – UFT; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus de São Paulo/SP. E-mail: [lucas.castro@uft.edu.br](mailto:lucas.castro@uft.edu.br)

de estabilidade do Poder Público, essencial para o desenvolvimento e equilíbrio da atividade financeira do Estado.

**Palavras-chave:** Direito constitucional; Reserva do possível; Orçamento público equilibrado; Promoção de Políticas Públicas.

### **Abstract**

This article analyzes the promotion of social rights as a fundamental objective provided for in the Constitution of the Republic, which must be promoted by the public power as a way of promoting citizenship and human dignity. The promotion of fundamental social rights requires large sums of public resources, which are insufficient to fund all public policies. The postulate of the theory of reserve of the possible establishes that the State must use reasonable criteria and give the greatest possible effectiveness to social rights in the measure of available financial resources. Public Budget is an institutional guarantee of stability of the Public Power, essential for the development and balance of the State's financial activity.

**Keywords:** Constitutional right; Reservation possible; Balanced public budget; Promotion of Public Policies.

### **Resumen**

Este artículo analiza la promoción de los derechos sociales como objetivo fundamental previsto en la Constitución de la República, los cuales deben ser promovidos por el poder público como forma de promover la ciudadanía y la dignidad humana. La promoción de los derechos sociales fundamentales requiere grandes sumas de recursos públicos, que son insuficientes para financiar todas las políticas públicas. El postulado de la teoría de la reserva de lo posible establece que el Estado debe utilizar criterios razonables y dar la mayor efectividad posible a los derechos sociales en la medida de los recursos económicos disponibles. El Presupuesto Público es una garantía institucional de estabilidad del Poder Público, esencial para el desarrollo y equilibrio de la actividad financiera del Estado.

**Palabras clave:** Derecho constitucional; Reserva posible; Presupuesto público equilibrado; Promoción de Políticas Públicas.

### **Introdução**

Os direitos sociais fundamentais devem ser concretizados. Contudo, qual o custo da implementação desses direitos no orçamento público brasileiro? Existem limites à implementação dos direitos sociais quando o objetivo visado é a promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana?

A realização plena dos direitos sociais passa, obrigatoriamente, pela aplicação constitucional do orçamento público, na medida em que estabelecem as despesas e prevem as receitas públicas para um determinado exercício financeiro.

Entretanto, a finitude do orçamento público impede a realização absoluta de todos os direitos sociais, o que fez surgir inúmeras teorias acerca das variáveis limitantes da efetividade dos direitos sociais.

Na década de 1970, na Alemanha, desenvolveu-se a construção teórica do postulado da reserva do possível, partindo-se da ideia de que a efetivação de direitos fundamentais dependeriam da capacidade econômica do estado.

Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtineres<sup>20</sup> relatam que:

Tais noções foram acolhidas e desenvolvidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. (WOLFGANG; FILCHTINERES, 2007, pp. 188-189)

No referido caso, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha entendeu que o direito à educação não implicaria o dever do Estado de custear os serviços educacionais para todos os cidadãos, mas tão somente que o Poder Público deveria demonstrar que, em face dos recursos financeiros disponíveis, estava dando a maior efetividade possível ao direito social.

Destaca-se que, a Corte entendeu que o Estado, além de ter o dever de utilizar critérios razoáveis para a seleção dos alunos, estaria obrigado a demonstrar que o número de vagas disponíveis era mesmo o máximo possível. Assim, afirmou-se que o Poder Público não estaria obrigado a prover educação superior para todos os estudantes, pois os direitos a prestações estariam submetidos à capacidade financeira dos Entes estatais.

Do mesmo modo, desenvolve-se na Alemanha a teoria do mínimo existencial, inicialmente, com a finalidade de evitar que o Estado privasse a pessoa de recursos necessários para uma vida digna, e, com menos ênfase, para que o Estado fornecesse prestações positivas. Contudo, o mínimo existencial passou a ser empregado também com essa finalidade, desempenhando importante papel, pois a Constituição Alemã não consagrava direitos sociais.

---

20 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.

Neste contexto, a partir da dignidade humana e do princípio do estado social, permitiu-se a construção da ideia de mínimo existencial que tem dado ensejo a exigibilidade de direitos sociais básicos, inclusive perante o Poder Judiciário.

No Brasil, a doutrina majoritária, quando trabalha com a ideia do mínimo existencial é uníssona em estabelecer a exigibilidade do direito, logo, o Poder Judiciário pode expedir um *decretum mandatorium*, em substituição ao gestor público, assegurando o direito pleiteado.

Ocorre que, na maioria das vezes a decisão judicial suplanta qualquer discussão sobre previsão orçamentária, deixando de considerar se a política pública tem que ser concretizada no âmbito legal, dentre outras questões. Em ambiente de escassez e diversas necessidades, deve-se dar prioridade as necessidades mais básicas.

### **Custos Operacionais das Operações Orçamentárias para garantir a implementação de Direitos Sociais**

Para que se compreenda melhor o direcionamento do dinheiro público para a sociedade, é preciso esclarecer como são as receitas e despesas públicas com bens e serviços, a fim de bem atender a população, garantindo os direitos fundamentais e sociais, além do equilíbrio financeiro do Estado.

Sendo os direitos e garantias fundamentais, inerentes à dignidade da pessoa humana, especialmente condensados no artigo 5º da Constituição da República<sup>21</sup>, onde assegura que todos são iguais perante a lei, assim como garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade.

Nesse sentido, é imprescindível o equilíbrio das contas públicas para bem atender a demanda da sociedade e garantir os direitos fundamentais, os quais representam o núcleo do orçamento. Assim, deve haver orçamento para que haja atividade financeira do Estado, tendo em vista a finalidade de executar políticas públicas e garantir os direitos sociais<sup>22</sup> e a dignidade da pessoa humana<sup>23</sup>, previstos no texto constitucional.

---

21 Constituição Federal de 1988, art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

22 Constituição Federal de 1988, art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

23 Constituição Federal de 1988 – Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

Destaca-se, dessa forma, o desenvolvimento humano como resultado dos recursos destinados à população, com a promoção das capacidades, sendo estas a educação, saúde, emprego e renda, entre outras. Observa-se também o resultado do crescimento econômico não somente elevando as rendas privadas, mas também possibilitando que o Estado financie a seguridade social e a intervenção governamental ativa (MENDES, 2018, *apud* SEN 2010).

De acordo com Mezzaroba e Strapazzon (2012), quando o argumento da dignidade da pessoa humana é invocado para que haja solução de casos que envolvem direitos fundamentais sociais, sua eficácia fica seriamente condicionada. Ainda, de acordo com os autores, a eficácia evolutiva dos direitos sociais exige a superação de várias modalidades de objeções:

Exige-se, em regra, que a eficácia evolutiva dos direitos sociais supere várias modalidades de objeções, como orçamentárias (objeção do economicamente possível), regulativas (objeção da carência legislativa), representativas (objeção do Poder Legislativo como a arena legítima da inovação em direitos), programáticas (objeção do Poder Executivo como arena legítima da inovação em políticas públicas), de titularidade (objeção da titularidade coletiva dos direitos sociais), entre outras. (MEZZAROBA; STRAPAZZON, 2012, p. 337).

Percebe-se que é necessário o acompanhamento da gestão orçamentária, tanto pelos responsáveis que elaboram as leis quanto para os que a executam, além do acompanhamento com viés fiscalizatório e de controle interno<sup>24</sup> e externo do dinheiro público, a fim de atender e suprir as necessidades sociais, garantindo os direitos.

Assim, percebe-se que o orçamento equilibrado é essencial para o desenvolvimento eficaz da atividade financeira do Estado, que funciona de maneira conjunta por meio de todos os responsáveis pelo dinheiro público, os quais têm como obrigação a prestação de contas<sup>25</sup>.

Dito isso, o Tribunal de Contas tem o papel essencial do zelo pelo bem público, na fiscalização dos atos praticados pela Administração Pública. Para isso, controla e fiscaliza o orçamento, no qual todas as despesas a serem executadas precisam estar previstas e sob o

---

24 Constituição Federal de 1988, Art. 74: os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

25 Constituição Federal de 1988, art. 1º: Art. 70: prestará contas aos Tribunais de Contas, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

controle externo<sup>26</sup> exercido pela Corte de Contas, que se comunica com outros sistemas de justiça, buscando efetividade em suas ações (GONÇALVES, 2021).

Adiante, segue a previsão constitucional do orçamento público, art. 165 da CRF/88, que prevê sobre as leis de iniciativa do Poder Executivo e estabelecem o plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Nos parágrafos 1º e 2º preceitua-se que:

[...] a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

E, ainda:

[...] a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Assim, em continuidade a previsão constitucional, o parágrafo 10, do art. 165, consigna que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” Previsão incluída pela Emenda Constitucional nº 100 de 2019, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares dos Estados e do Distrito Federal.

É notável a atribuição de competências específicas estabelecidas pela Constituição, tendo em vista as distribuições conferidas aos Poderes, independentes e harmônicos entre si<sup>27</sup>. Nesse sentido, a Carta Magna confere atribuições a cada poder para elaboração e aprovação das leis orçamentárias.

O Executivo com a prerrogativa propositiva, meio pelo qual formaliza seu plano de governo e o Legislativo com a atribuição de apreciar os projetos apresentados, modificando-os por meio de emendas parlamentares (SANTOS; GASPARINI 2020). Ainda, conforme conceitua o autor, p. 352 “é por intermédio da propositura de emendas que o Legislativo tem a

---

26 Constituição Federal de 1988, art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

27 Constituição Federal de 1988, art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

faculdade de participar das grandes questões de governo, de reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos”.

Ao analisar o art. 166, constata-se que a Constituição impõe regras para essas alterações. Ao Legislativo cabe examinar e emitir parecer sobre os projetos e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Executivo, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, e, ainda, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Adiante, as emendas que modifiquem a LOA somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e LDO (art. 166, § 3º), e, ainda, indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesa. As emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (art. 166, § 4º). Sendo assim, observa-se que o planejamento governamental deve estar em consonância com as leis orçamentárias. Neste contexto, conforme Santos e Gasparini (2020) ainda há doutrinadores que defendem a tese de que o orçamento público nacional possui natureza mista:

Há ainda doutrinadores que defendem a tese de que o orçamento público nacional possui características dos modelos autorizativo e impositivo, levando ao entendimento de que a LOA tem natureza mista. Por um lado, existe um processo árduo de planejamento, elaboração, aprovação, execução e controle dos dispêndios públicos, com instrumentos que indicam a coercibilidade do orçamento, como a aprovação de leis ordinárias, que, por serem leis, devem ser cumpridas. Por outro lado, há a previsão de instrumentos de flexibilidade, a exemplo do contingenciamento e da desvinculação de receitas, desnecessários, em tese, no modelo autorizativo (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 348).

Nesse sentido, os autores citam ainda Lima e Viana (2016), que entendem que a lei orçamentária possui natureza mista, pois a efetivação dos gastos não é obrigatória por constar no orçamento. Entretanto, a maior parte das despesas, inclusive as emendas parlamentares individuais, é imposta por força constitucional legal, o que as torna essencialmente obrigatórias.

Dito isso, conforme entendimento sobre as emendas impositivas, o orçamento brasileiro é considerado autorizativo, pois não impõe despesas. O Legislativo autoriza e o Executivo executa. Quem tem a função típica de executar políticas públicas, executa de acordo com as prioridades da gestão governamental.

Contudo, o gestor não deve ultrapassar os limites constitucionais previstos e com observância ao princípio da Exclusividade<sup>28</sup>, o qual estabelece que a lei do orçamento não deve conter qualquer matéria estranha à estimativa de receita e à fixação da despesa, exceto para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho de Governo, obedecidos aos princípios da unidade, universalidade e anualidade” (Lei nº 4.320/1964, art 2º).

Ainda, define as competências das atividades de controle interno e externo, conforme consta em seu art. 1º, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. E em seu art. 34, define que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Assim, o orçamento é o primeiro passo para a efetivação do uso dos recursos públicos, que, através do planejamento e execução conforme preceitos constitucionais, estejam convergentes com as normas orçamentárias, atendendo as metas e prioridades estabelecidas e os anseios sociais.

De forma geral, o orçamento é por natureza um ciclo composto de três grandes etapas, englobando a etapa de formulação (PPA, LDO e LOA), além das fases de execução orçamentária, monitoramento e revisão do ciclo orçamentário (FERNANDES; SOUZA, 2019).

Complementando os conceitos dos princípios orçamentários, os autores evidenciam duas importantes características para o estudo da metodologia orçamentária, citando a abrangência, conforme a qual nenhuma atividade de um ente público pode prescindir do orçamento, destacam a quantificação, segundo a qual todos os aspectos do orçamento devem ser expressos em números, seja para exprimir dinheiro ou para expressar volume de serviços/bens a produzir.

A peça orçamentária é necessária para reconhecer ações, metas fisicamente quantificadas e recursos utilizados pelos gestores para mensuração dos resultados das decisões constituídas.

---

28 Constituição Federal de 1988, art 165, § 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Com base no orçamento, é de suma importância o equilíbrio das receitas e despesas, sendo fundamental que o orçamento público seja planejado e executado de maneira que as receitas previstas e as despesas fixadas possam atender as metas e prioridades da sociedade.

A subestimação das receitas implica *deficit* de planejamento na fixação das despesas, pois sem uma previsão adequada de receitas, não há como mensurar as despesas. Sendo assim, cumpre conceituar receita pública e despesa pública respectivamente:

Pode ser definida como a soma de valores recebidos durante um determinado período de tempo que, no caso específico do setor público, tem seus ingressos derivados tanto de tributos (impostos, taxas e contribuições) quanto de outras fontes de recursos (receitas de serviços, industriais, patrimoniais e outras), a fim de tornar efetivas as políticas públicas propostas sob a forma de programas de governo (FERNANDES E SOUZA, 2019, *apud* BEZZERRA FILHO, 2013; SANCHES, 2004, p. 39).

Em sentido geral, é a soma dos gastos ou inversões de numerário pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público. Tais despesas devem ser realizadas por intermédio de autoridades competentes e com base em autorizações do Poder Legislativo, por meio de leis orçamentárias ou de créditos adicionais (FERNANDES E SOUZA, 2019, p. 54, *apud* SANCHES, 2004, p. 112).

Diante do exposto, uma vez que os programas e as ações governamentais são planejadas e realizadas para sua execução, a fim de atender as necessidades da população, há que se compreender o maior interesse despertado pela temática receita e despesa pública, tanto em termos de importância quanto em termos de aspectos legais envolvidos (FERNANDES; SOUZA, 2019), uma vez que é necessário planejamento a longo, médio e curto prazo para que haja equilíbrio na atividade financeira, e com isso, não ocorram desperdícios dos recursos públicos, atendendo de maneira satisfatória as demandas da sociedade.

### **O Orçamento Público como limite de Políticas Públicas**

O orçamento público<sup>29</sup> é o instrumento constitucional com enorme influência no destino da coletividade social, na medida que fixa as despesas e prevê as receitas<sup>30</sup> públicas

---

29 CRF/88 – Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] III – os orçamentos anuais. [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

30 Lei 4320/1964 – Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. § 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no

para um determinado exercício financeiro<sup>31</sup>. Materialmente, a Lei Orçamentária Anual é o instrumento legal que mais se aproxima da Constituição Federal por ser o instrumento legal que impacta consideravelmente a coletividade<sup>32</sup>.

A expressão orçamento significava, inicialmente, bolsa de dinheiro ou bolsa pública e teve origem no Reino Unido em 1215, quando, sob pressão dos barões, o rei inglês João Sem-Terra outorgou a *Magna Charta Libertatum*<sup>33</sup> prevendo autorização prévia do conselho geral, atual parlamento, para impor cobranças de novos tributos para o custeio das despesas do Estado<sup>34</sup>.

No Brasil, a evolução e desenvolvimento do orçamento contendo previsão de receitas e despesas públicas são mais recentes, sendo o primeiro orçamento público datado de 1830, elaborado sob a vigência da Constituição do Império de 1824, permanecendo com previsão constitucional até a Constituição da República atual.

Entende-se o orçamento público como instrumento de planejamento, elaboração e controle das ações do governo, possui natureza de lei ordinária autorizativa, pelo qual o poder legislativo autoriza o representante do poder executivo a promover os atos de arrecadação dos tributos e custeios das despesas para a garantia e promoção dos objetivos e direitos sociais fundamentais, e, conseqüentemente, da cidadania e dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu princípios e regras normativas que, sem prejuízo de outras garantias, asseguram a racionalidade, eficiência e transparência pelo poder executivo quando da elaboração e execução do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual a ser enviada ao Parlamento.

No plano infraconstitucional, adveio a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF 101/2000, com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com ações planejadas e transparentes (BRASIL, 2000). Essas ações visavam a prevenção de riscos e correções de desvios que fossem capazes de

---

orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

31 Lei 4320/1964 – Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

32 STF. Ação de Declaração de Inconstitucionalidade – ADI 4.049-MC, Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Brito, DJe 08.05.2009

33 Carta Magna – Art. 12. Não lançaremos taxas ou tributos, sem o consentimento do conselho geral do reino, a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavalheiro o nosso filho mais velho e para celebrar, mais única vez, o casamento da nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres.

34 José Santos Dal Bem Pires e Waldir Francelino Motta. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (BRASIL, 2000).

Silva e Izá (2020) lecionam que o descompasso orçamentário entre receita e despesa, embora combatido, sempre existiu na administração pública brasileira. Esses autores acrescentam, ainda, que:

A má gestão do dinheiro público, antes da LC-101/00, com a falta de rigorosidade no cumprimento das previsões orçamentárias, permitia ao administrador público fazer empréstimos para o pagamento de despesas custeios, obras eleitoreiras que culminavam ao final no endividamento do Estado e o conseqüente aumento de impostos para a sociedade (SILVA; IZÁ, 2020, p.85).

Para evitar os citados descompassos e ter racionalidade, eficiência e transparência na elaboração do orçamento público, o Ministério da Economia, através da Secretaria de Orçamento Federal, faz orientações<sup>35</sup> para que os orçamentos sejam estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina especializada. Neste contexto, a elaboração das peças orçamentárias devem ser norteados por princípios cuja existência e aplicação decorrem de normas jurídicas (Manual Técnico de Orçamento, 2022).

### **Dos Princípios Orçamentários que orientam a elaboração das peças orçamentárias**

O princípio da unidade ou totalidade, previsto no caput do art. 2º da Lei 4.320/64 e no § 5º do art. 165 da CRF/88, informa que o orçamento deve ser uno e que cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deve elaborar um único orçamento público, e, ainda, tem como objetivo evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política.

O princípio da universalidade, está previsto no *caput* do art. 2º, da Lei 4320/64 e § 5º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual de cada ente da federação deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

O princípio da anualidade ou periodicidade<sup>36</sup>, previsto no *caput* dos artigos 2º e 34, ambos da Lei 4320/64, informa que o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na lei orçamentária anual,

---

35 Ministério da Economia. Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022 – Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina.

36 CRF/88 – Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os **orçamentos anuais**.

sendo que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Segundo esse princípio, o orçamento será elaborado e autorizado para determinado período de tempo, ressalvado créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício. Estes serão reabertos nos limites de seus saldos no orçamento subsequente.

O princípio da unidade de tesouraria ou de Caixa, está previsto no art. 56 da Lei 4.320/64, determina que “[...] O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”. Assim, as receitas devem ser recolhidas em conta única com a finalidade de confrontar o resultado deficitário, superavitário ou nulo. A Constituição da República<sup>37</sup> estabelece ainda onde devem ser depositados esses recursos dos entes da federação.

O Princípio do Orçamento Bruto está previsto no art. 6º da Lei 4.320/64 e estabelece que “todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”. Esse princípio visa impedir a inclusão de valores líquidos ou saldos resultantes entre receitas e despesas realizadas pelos estados e municípios.

O princípio da totalidade surgiu com a descentralização das funções do Estado e a coexistência de diversos orçamentos, que, devem ser consolidados, pois a composição do orçamento anual deve ser – orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento. Coube a doutrina a função de conceituar o novo princípio de forma que abrangesse situações novas, tendo em vista que esses novos órgãos criados possuíam autonomia financeira.

O princípio da exclusividade, previsto no § 8º, do artigo 165 da CRF/88, determina que a " Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação das despesas". Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receitas orçamentárias – ARO.

O princípio da não vinculação da receita de impostos – este princípio está previsto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, ele veda a vinculação das receitas de impostos a órgãos, fundo ou despesas, salvo exceções estabelecidas pela própria CRF/88.

O princípio do equilíbrio determina que as despesas previstas no orçamento devem ser equilibradas com as receitas previstas na peça orçamentária. O princípio em apreço visa evitar

---

<sup>37</sup> CRF/88 – Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. [...] § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

um desequilíbrio acentuado nos gastos públicos. Neste ponto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias disponha acerca do equilíbrio entre receitas e despesas, nos seguintes termos:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição:

I – disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas;

Incide ainda na elaboração da peça orçamentária, os princípios da publicidade e legalidade, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, que também são princípios orçamentários e devem ser observados pela Administração Pública, com os princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

Para o aprimoramento na elaboração do orçamento público é essencial que se assegure a legalidade da atividade administrativa com a observância das normas e princípios aplicados em sua elaboração, pois trata-se de uma garantia constitucional de promoção da cidadania.

### **Das Políticas Públicas de Promoção dos Direitos Sociais e o Descumprimento de Normas Constitucionais**

Os direitos sociais são deveres estatais previstos na Constituição da República que possuem a natureza de mandamentos impositivos ao Estado para que planeje e execute “ações direcionadas a realizar esses direitos no plano concreto, cumprindo os mandamentos constitucionais, especialmente os relacionados à dignidade da pessoa humana”<sup>38</sup>. Acerca da implementação de políticas públicas, consigne-se o entendimento de Oliveira e Costa:

O Estado, ao executar as políticas públicas necessárias à concretização dos Direitos Sociais, tem que disponibilizar recursos públicos suficientes para a consecução de seus programas de proteção social. Ao se interpretarem os Direitos Constitucionais, é preciso ter conhecimento da realidade dos elementos jurídicos, sendo eles as condições financeiras e materiais de realização da norma (OLIVEIRA; COSTA, 2011, p. 88).

A preocupação com a aplicação dos recursos públicos sempre esteve presente, pois, não raro, as prioridades definidas e aprovadas pelo parlamento são escanteadas dando vez a investimentos de caráter eleitoreiro e com espectro político pessoal imediato.

---

38 OLIVEIRA, Kátia Cristine Santos de; COSTA, Jamille Coutinho. Direito à saúde: da (in) efetividade das políticas públicas à sua judicialização como forma de garantir o mínimo existencial. **Revista de Direito Brasileira**, 2011.

Para Pinto (2006) as prioridades governamentais são erigidas a partir da exposição da peça orçamentária ao parlamento, e, esclarece ainda que:

De antemão, cumpre situar o orçamento público no constitucionalismo contemporâneo como verdadeira aquisição evolutiva que permitiu a contabilização das receitas autorizadas ao Estado (especialmente pela via tributária) em contraponto às necessidades de financiamento do mesmo. De mera técnica jurídico-contábil, os orçamentos passaram a ser concebidos, ao longo dos anos, como estrutura de intervenção no domínio econômico e social, daí porque ganharam força como instrumento de política fiscal (PINTO, 2006, p.3).

Repise-se que, o orçamento público apresenta-se como planejamento para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais, ordenadas por prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, sempre, observando os limites de recursos passíveis de serem mobilizados. Assim, a “elaboração do orçamento é um canal de efetivação de políticas públicas que promovem a participação popular” (SILVA; IZÁ, 2020, p.98).

Silvio Aparecido Crepaldi (2017) sustenta que o “orçamento público é o instrumento por meio do qual a receita e o gasto público são planejados levando-se em conta diferentes opiniões, interesses e desejos dos eleitores”, ou seja, que se manifesta na escolha dos eleitos para exercerem os Poderes Executivos e Legislativos. Crepaldi explica ainda acerca do orçamento público:

Trata-se de uma peça de planejamento, na qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionada para integrar o plano do governo nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos. É um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos. (CREPALDI, 2017, p. 18).

Nesta quadra, levando-se em consideração a relevância da Lei Orçamentária Anual como instrumento de desenvolvimento da democracia e de fomento de políticas de bem-estar social do povo, importante citar o entendimento do Ministro Carlos Ayres de Britto, quando do julgamento da ADI 4.049-MC, cujo objeto de análise tratava-se da Medida Provisória nº 402/2007 e abertura de créditos extraordinários a diversos órgãos do Poder Executivo. O então Ministro da Suprema Corte destacou que:

[...] Acrescento: em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influência no destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de

natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil (BRASIL, ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, pag. 6-7, DJe 08.05.2009).

Cuida-se o orçamento público de ato autorizativo do poder legislativo destinado ao gestor público quando da execução das políticas públicas com o objetivo de garantir o equilíbrio entre as receitas e despesas, controles dos custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 introduziu normas de finanças públicas destinadas a *accountability* na gestão pública fiscal, inclusive, prevendo no seu artigo 48<sup>39</sup> a divulgação e publicação de relatórios de demonstrativos do cumprimento da previsão orçamentária (BRASIL, 2000). Nesse ponto, destaca-se o entendimento de Silva e Izá ao fazer citação de Regis Fernandes de Oliveira (2020):

A publicidade é requisito de eficácia e de moralidade dos atos administrativos. Através deles transparece o comportamento da Administração Pública, especialmente, no tocante ao aspecto financeiro. Já não mais se admite qualquer ato que possa burlar comandos normativos ou servir de impedimentos a que qualquer pessoa tenha acesso à conduta do agente público. Este não só tem que ser honesto, mas tem o dever de mostrar-se como tal. A publicidade assegura a possibilidade de controle (OLIVEIRA, 2001, p. 84, *apud* SILVA; IZÁ, 2020, p. 86).

Neste contexto, para a análise dos gastos públicos a classificação orçamentária mais importante está relacionada às despesas primárias do governo que são decompostas entre despesas de caráter obrigatório e discricionárias.

Nesse ponto, o Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais – Evolução dos gastos públicos federais no Brasil: Uma análise para o período 2006 a 2015, esclarece que:

Uma das classificações orçamentárias mais importante para análise do gasto público é a separação das despesas entre as de caráter obrigatório e discricionário. As despesas obrigatórias, definidas pela Constituição ou por Lei, são aquelas que não estão disponíveis para o gestor público definir o montante a ser alocado dentro do orçamento. As despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade (BRASIL, 2016, p. 13).

---

39 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF/2000 – Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

As despesas obrigatórias estão relacionadas com os mínimos constitucionais e legais. Estas fazem com que os espaços para cortes no orçamento sejam reduzidos, o que afeta diretamente as políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais. Dessa forma, há a necessidade de realização de estudos sobre a efetiva aplicação dos recursos públicos e o real impacto desses investimentos no desenvolvimento social.

No cenário atual, com o desenvolvimento de tecnologias e do Estado Democrático de Direito, o gestor público precisa demonstrar competência e transparência na aplicação dos recursos públicos, pois, além de serem escassos, há a necessidade de realizar a *accountability* social. Destaca-se o entendimento de Resende, Slomski e Corrar:

Observa-se como um desafio, para entidades públicas, conseguir evidenciar o impacto que os investimentos sociais provocam na melhoria da qualidade de vida da população, ou seja, traduzir o efeito dos números de maneira que a sociedade enxergue os efeitos dos investimentos públicos através de indicadores, situação esta almejada pelos gestores públicos para conhecer o efetivo impacto de cada real investido na vida das pessoas. O alcance disto demonstraria a efetividade da gestão pública, e criaria mecanismos de transparência para a gestão dos órgãos governamentais, um processo de avaliação do desempenho e retorno social dos recursos públicos (RESENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005, p. 28).

A norma de regência estabelece que, “para haver gasto público deve haver previsão legal que são exatamente as Leis Orçamentárias, que existem em âmbito federal, estadual e municipal, cada qual dentro de seus limites de competência e atuação” (SILVA; IZÁ, 2020, pp. 88-89). A preocupação com a aplicação dos recursos públicos sempre esteve presente, pois, não raro, as prioridades definidas e aprovadas pelo parlamento são escanteadas dando vez a investimentos de caráter eleitoreiro e com espectro político pessoal imediato.

Para Pinto (2006) tornam-se urgentes os apontamentos quanto ao caráter arbitrário e inconstitucional dos contingenciamentos preventivos no orçamento da União, os quais, uma vez que procederiam a um redesenho da lei orçamentária anual, negando faticamente a priorização alocativa nas diversas políticas públicas, conforme prevê a Constituição da República.

As políticas públicas, especialmente no Brasil, caracterizam-se pela dependência dos interesses econômicos e políticos de seus gestores, “sendo implementadas através de práticas assistencialistas e clientelistas, refletindo relações que não incorporam o efetivo

reconhecimento dos Direitos Sociais”<sup>40</sup>. Para Oliveira e Costa (2011) os direitos do cidadão apresentam-se como moeda de troca, nos seguintes termos:

Observa-se, portanto, a existência de um modelo de relações que fragmenta e desorganiza a classe subalterna ao apresentar como favor os Direitos do cidadão. Percebe-se ainda o crescimento da dependência de segmentos cada vez maiores da população, no que se refere à intervenção estatal, por não dispor de meios para satisfação de suas necessidades cotidianas (OLIVEIRA; COSTA, 2011, p.85).

Portanto, sob o argumento da reserva do possível ou financeiramente possível, contingenciamento de despesas e diminuição da arrecadação de recursos, verifica-se o descumprimento reiterado de normas constitucionais e legais pelos gestores públicos quando da implementação de percentuais mínimos em políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais.

### **Controle Orçamentário e as Políticas Públicas de Saúde no Brasil**

A eficiência do gasto público e as políticas fiscais de alta qualidade geram crescimento econômico, estabilidade macroeconômica e bem-estar à população (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2010b). Em contrapartida, em países mal governados, os gastos públicos impactam de forma menos efetiva os bens e serviços públicos (RAJKUMAR; SWAROOP, 2007).

Em um país com problemas de grande desigualdade social e disparidade educacional, deve se buscar equilibrar o gasto público, considerando a grande demanda por serviços sociais e a escassez de recursos (VICCARI JÚNIOR *et al*, 2011).

Uma gestão voltada para a eficiência dos gastos públicos se constitui em importante ferramenta para manter a disciplina orçamental, ou seja, reduzir as restrições orçamentárias e possibilitar melhores resultados com a menor relação custo-benefício (MANDL; DIERX; ILZKOVITZ, 2008).

Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional indica que 59% dos estados e Distrito Federal correm o risco de insolvência (TOMAZELLI; GAVRAS, 2018). Nesse mesmo estudo, avaliou-se a qualidade da gestão fiscal, com base no índice de Capacidade de Pagamento

---

40 OLIVEIRA, Kátia Cristine Santos de; COSTA, Jamille Coutinho. **Direito à saúde: da (in) efetividade das políticas públicas à sua judicialização como forma de garantir o mínimo existencial**. Revista de Direito Brasileira, v. 1, n. 1, p. 77-99, 2011.

(Capag), segundo o qual apenas os estados do Espírito Santo e Pará atingiram o conceito A, “nota máxima”, na qualidade da gestão fiscal (BRASIL, 2017a).

Não obstante desde 2015, a crise fiscal, que se prolonga até os dias atuais, tem motivado o aprofundamento das medidas de ajuste fiscal e de reforma do Estado. Uma medida de grande impacto aprovada foi a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que congelou, em termos reais, as despesas primárias do governo federal e as aplicações mínimas em saúde e em educação até 2036 (BRASIL, 2016a).

Embora não declarada como medida reformadora do Estado, ao forçar a redução da participação das despesas com as políticas públicas em relação ao produto interno bruto (PIB), a citada Emenda Constitucional 95/2016 promove uma nova configuração do Estado brasileiro, diminuindo o seu papel na concretização de direitos constitucionalmente enunciados (VIEIRA; BENEVIDES, 2016).

Outra iniciativa dessa natureza, que ainda figura como proposição e não disfarça a sua pretensão reformadora, anunciada como “uma ampla e decisiva agenda de transformação do Estado”, mas que representa um aprofundamento da política de austeridade fiscal, trata-se do Plano Mais Brasil, que tem por objetivo “criar condições para impedir novas crises das contas públicas, como a que o país atravessou nos últimos anos e oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais”<sup>41</sup>.

Cada esfera de governo é obrigada a garantir um volume mínimo de recursos para financiar as ações e os serviços de saúde, nos termos da Emenda Constitucional 29/2000: a União, pelo percentual da variação nominal do PIB sobre o valor empenhado; os estados, pela aplicação de 12% da receita base de cálculo e os municípios, pela aplicação de 15% da receita base de cálculo.

Consoante a Constituição Federal, o processo de financiamento das ações e serviços públicos de saúde deve ser compartilhado entre as três esferas de governo (art. 30, VII; arts. 195 e 198, § 1º; e art. 77 do ADCT).

O planejamento das ações e dos serviços públicos de saúde também é regulamentado pela Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade do gestor público da União e dos subnacionais associarem os respectivos planos de saúde ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual de cada esfera de governo, submetidos aos conselhos de saúde antes do encaminhamento ao Poder Legislativo.

---

41 Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2019/apresentacao\\_pacto\\_federativo\\_final\\_.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2019/apresentacao_pacto_federativo_final_.pdf). Acesso em: 28 de nov. 2022.

Essa exigência está contida também no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a realização de audiências públicas na fase de elaboração dos planos e orçamentos, bem como na fase de tramitação dos respectivos projetos de lei no Poder Legislativo, e no artigo 36 da Lei nº 8.080/90, que estabelece o caráter ascendente do processo de planejamento do SUS e a compatibilidade das necessidades com a disponibilidade de recursos.

Por muito tempo, o orçamento público foi tratado como uma peça de “ficção” ou apenas uma exigência legal de natureza contábil. Porém, o orçamento é muito mais que uma peça contábil, que relaciona todas as receitas e despesas, ou apenas mais uma lei.

Trata-se de mais um instrumento do processo de planejamento das ações governamentais (integrado com o PPA e a LDO), um verdadeiro documento em que são discriminadas as receitas estimadas para um determinado ano e as despesas fixadas para o mesmo período, conforme a classificação institucional, funcional programática e econômica. É o instrumento em que se estima a receita e detalha a despesa programada no PPA e priorizada na LDO visando à sua realização, a partir da receita que será arrecadada.

Nesse diapasão, não há tratar de direito social, direito eminentemente prestacional, sem tratar de orçamento – mais ainda quando se está diante de um direito prestacional social que é garantido por políticas públicas como o direito à saúde (art. 196 da CF, art. 36 da Lei 8.080/90).

Bobbio (1992) já advertia que obter o consenso para aprovar determinado direito em lei é relativamente fácil, o problema é traduzi-lo em prática, isto é, contemplá-lo no respectivo orçamento. Portanto, se é difícil traduzir um consenso em orçamento, sua exequibilidade deve ser obrigatória.

Contudo, há diversos problemas a entravar a interpretação dessa realidade. Começa-se pelo Executivo que, por vezes, elabora um orçamento que não contempla as prioridades constitucionais nem o equilíbrio entre receita e despesa, desconfigurando-o, depois, com os remanejamentos de verbas e rubricas.

Já o Legislativo, aprova a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo, mas não fiscaliza sua execução, como se o orçamento, segundo Leite (2011, p. 13) fosse um “[...] cheque em branco [...]” para o Executivo. Na sequência, o Judiciário concretiza direitos sociais e individuais sem, sequer, considerar a existência da lei orçamentária, como se o

orçamento não fosse lei e/ou se o juiz estivesse acima dela – não há como o Estado Democrático de Direito funcionar dessa maneira.

Difícil, também, concretizar direitos sociais sem recursos. Logo quem de fato se preocupa com a concretização desses, deve zelar pela autoridade da lei orçamentária. No caso da saúde, especialmente, onde há toda uma normativa constitucional e infraconstitucional para a construção do orçamento, com ampla participação comunitária por meio das instâncias respectivas, competindo ao Executivo fazer o debate comunitário para traduzir esses consensos em orçamento, ao Legislativo só cabe aprovar aquilo que, de fato, contemple essas normativas e fiscalizar sua execução e ao Judiciário considerar a lei orçamentária no momento de concretizar o direito à saúde e, especialmente, não modificar a lei orçamentária e as políticas nela consagradas deferindo demandas individuais que, por vezes, sequer teria orçamento para estender o benefício a todos os que se encontrassem na mesma situação (LEITE, 2011).

A Emenda Constitucional 86/2015, também conhecida como emenda do orçamento impositivo, é outra tentativa confusa e contraditória de fazer com que a União de fato comprometa verbas minimamente suficientes com ações e serviços de saúde. Confusa porque a parte que realmente passou para o senso comum como impositiva é o § 11, do art. 1º, que determina que as emendas parlamentares ao orçamento até o percentual de 1,2% deste são obrigatórias (§ 9º), desde que metade disso seja aplicado em ações e serviços de saúde, menos para pagamento de pessoal, independentemente de anuência do ente federativo a que se destine a aplicação dos recursos (§ 13), ou seja, o que é obrigatório é a garantia de manutenção da base eleitoral do parlamentar com verba extra do orçamento da União e toda a programação ascendente do SUS para orçamentação e execução financeira, os planos de saúde dos respectivos níveis são só um detalhe.

Depois, a forma como a emenda está redigida também passa a ideia de que a lei, especialmente em um estado democrático de direito, não é toda obrigatória, não é inteiramente impositiva, é uma mera declaração de propósitos, ou seja, tecnicamente falando não é lei. Veja-se, a ideia central é aumentar as verbas para a saúde e, contraditoriamente, o art. 3º da Emenda autoriza a União a incluir no cômputo dos gastos mínimos com saúde as verbas transferidas a título de compensação financeira pela exploração de óleo e gás do art. 20, § 1º, da CF, que havia sido proibido pelo art. 4º da Lei 12.858/2013 (SANTOS, 2016).

Outro aspecto, é que o art. 2º da Emenda 86 estabeleceu uma progressividade, para os cinco exercícios seguintes à sua promulgação, até atingir o patamar de 15% da receita corrente líquida, conforme redação que deu ao inciso I, do §2º, do art. 198 da CRF/88.

Este art. 2º da Emenda 86 foi revogado pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 95/2016, a chamada emenda do congelamento de gastos da União por vinte anos. Contudo, revogada a progressividade, passou a ter vigência, ao menos a partir do exercício de 2017, o inciso I, do § 2º, do art. 198 da Constituição, ou seja, ainda que nunca tenha passado nem perto disso, a União deveria ter comprometido, a partir dali, pelo menos 15% de sua receita corrente líquida com ações e serviços públicos de saúde, assim classificados conforme os requisitos da Lei Complementar 141 (BRASIL, 2012).

Desse modo, há uma forma impositiva que é pré-orçamentária, que deve ser observada no plano plurianual ao transformar as políticas públicas legalmente confeccionadas para a garantia desses direitos em programas de ação, cujo vínculo no nível de execução dar-se-á a partir da elaboração do orçamento anual (LEITE, 2011).

De nada adianta, portanto, colocar-se como garantia de um direito fundamental social do tipo saúde o dever de gastar X% das receitas Y para concretizá-lo, se isto – uma vez convertido em orçamento público anual, que decorreu das diretrizes orçamentárias e do plano plurianual (art. 165 da CF), isto é, do planejamento que para o setor público é obrigatório (CF, art. 174) – puder ser mitigado ao alvedrio do Chefe do Executivo de plantão. Isso é desvio de finalidade: aplicar recursos públicos de modo diverso do previsto em lei. O mesmo raciocínio cabe para a decisão judicial que, à guisa de concretizar individualmente direito fundamental social, manda realizar despesa não prevista na respectiva política pública e, por isso mesmo, não prevista no orçamento.

De acordo com o manual básico de Gestão Financeira do SUS, elaborado pelo Ministério da Saúde e Fundo Nacional de Saúde:

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que não cumprirem os limites mínimos fixados na CF/88 estarão sujeitos às mesmas sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que vão desde retenção das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), até a intervenção da União, além da cassação de mandatos<sup>42</sup>.

O que se constata é que essas penalidades não vêm sendo aplicadas aos entes que não estão cumprindo a EC-29.

---

42 Fundo Nacional de Saúde, Ministério da Saúde. Gestão financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico. 3ª Ed. Brasília: Ministério da Saúde; 2003.

Participação relativa da União, na composição dos gastos públicos em saúde, vem reduzindo gradativamente. Em 2003, esse percentual ficou abaixo de 50%, invertendo toda a composição do financiamento. Mais responsabilidades e aportes financeiros ficaram sob a égide dos Estados e municípios.

Destaque-se que a EC-29 assegura apenas os recursos mínimos, cabendo aos gestores públicos aperfeiçoarem as leis orçamentárias. Há de se ter vontade política para efetivamente priorizar a saúde, pois a necessidade de mais recursos financeiros para o setor saúde no Brasil já está comprovada atualmente.

O debate, mais uma vez, está aberto. As divergências, entretanto, não devem servir para distanciar, mas para produzir o consenso entre todos aqueles que propugnam pelo fortalecimento do SUS.

### **Considerações Finais**

A realização plena dos direitos sociais é um objetivo fundamental previsto na Constituição da República que deve ser perquirido incessantemente pelo poder público. Contudo, a promoção desses direitos requer grandes somas de recursos financeiros do Estado, que, muitas vezes, são insuficientes para custear todas as políticas públicas de promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana.

Os recursos públicos são finitos e insuficientes para arcar com todas as despesas públicas. Essa finitude do orçamento público impede a realização absoluta de todos os direitos sociais, o que deu ensejo a inúmeras teorias acerca das variáveis limitantes da efetividade dos direitos sociais.

Neste contexto, desenvolveu-se na doutrina e jurisprudência alemã, a teoria da reserva do possível estabelecendo que a efetivação de direitos fundamentais dependem da capacidade econômica do Estado. Este deve utilizar critérios razoáveis e demonstrar a sua capacidade máxima quando deixar de promover um direito social, ou seja, o Estado deve dar maior efetividade possível aos direitos sociais fundamentais, mas tão somente na medida dos recursos financeiros disponíveis.

Neste contexto, o Orçamento Público apresenta-se como importante garantia institucional de estabilidade da máquina pública, prevista na Constituição Federal de 1988, tem a finalidade de planejar e desenvolver políticas públicas setoriais, ordenadas por

prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, sempre observando os limites de recursos passíveis de serem mobilizados.

A Lei Orçamentária apresenta-se como instrumento de desenvolvimento da democracia e fomento de políticas de bem-estar social do povo, sendo o diploma legal que mais influencia no destino da coletividade administrada, na medida que fixa as despesas e prevê as receitas para um determinado exercício financeiro.

A Constituição da República estabelece que para haver gasto público deve existir previsão legal aprovada pelas casas legislativas, que são exatamente as Leis Orçamentárias, existentes em todos os Entes da Federação, respeitado o respectivo limite de competência e atuação dos entes subnacionais.

O orçamento equilibrado é essencial para o desenvolvimento eficaz da atividade financeira do Estado, que funciona de maneira conjunta através dos responsáveis pela gestão do dinheiro público, os quais têm como obrigação a prestação de contas. A peça orçamentária é necessária para reconhecer ações, metas fisicamente quantificadas e recursos utilizados pelos gestores para mensuração dos resultados das decisões constituídas.

No cenário atual, com o desenvolvimento de tecnologias e do Estado Democrático de Direito, o gestor público precisa demonstrar competência e transparência na aplicação dos recursos públicos, pois, além de serem escassos, há a necessidade de realizar a *accountability* social.

Portanto, os Tribunais de Contas como guardiões do dinheiro público e mecanismo de promoção da *accountability* social, exercem importante papel de controle externo e fiscalização dos orçamentos públicos quando se trata da aplicação dos recursos públicos pela Administração Pública, inclusive, se comunicam com outros órgãos do sistema de justiça para a efetividade de suas ações.

## **Referências**

AFONSO, Antônio; Schuknecht, Ludger; Tanzi, Vito. **Income distribution determinants and public spending efficiency**. The Journal of Economic Inequality, v. 8, n. 3, p. 367-389, 2010a.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais no Brasil**: Evolução dos gastos públicos federais no Brasil – Uma análise para o período 2006-15. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, 2017a.

Disponível em: <http://tesouro.gov.br/documents/10180/617267/Boletim+entes+6dez17/cffd7d36-5497-42e7-ab45-9ca0d4762d19>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n° 101**, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n° 8.080**, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso: 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI 4.049-MC**, Relator Ministro Ayres Brito, pag. 6-7, DJe 08.05.2009.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022**. Brasília, 2022.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

OLIVEIRA, Kátia Cristine Santos de; COSTA, Jamille Coutinho. **Direito à saúde**: da (in) efetividade das políticas públicas à sua judicialização como forma de garantir o mínimo existencial. *Revista de Direito Brasileira*, v. 1, n. 1, p. 77-99, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, p. 137, a. 2019.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Receita e Despesa Públicas**. 2017.

GONÇALVES, André Luiz de Matos Gonçalves. **Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Unidade Legística**. Problemas e propostas de atuação acoplada na fiscalização orçamentária para a segurança jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MANDL, Ulrike; Dierx, Adriaan; Ilzkovitz, Fabienne. **The effectiveness and efficiency of public spending**. Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission, 2008.

MENDES, Wesley de Almeida *et al.* **A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano**. Revista de Administração Pública, v. 52, p. 918-934, a. 2018.

MEZZARROBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional**. Sequência (Florianópolis), p. 335-372, a. 2012.

TOMAZELLI, Idiana; Gavras, Douglas. **Estudo indica que 16 estados correm risco de insolvência**. O Estado de S. Paulo, 2018. Acesso em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estudo-indica-que-16-estados-correm-risco-de-insolvencia,70002590736>. Acesso em: 29 nov. 2022.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil**. Sequência (Florianópolis), p. 183-212, 2017.

PERES, Júlia Gonçalves; BRAGA, Lucas Neckel Paim; RAUPP, Fabiano Maury. **Despesas discricionárias de custeio: uma análise das destinações dos gastos do IBGE**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 17, n. 2, p. 238-258, 2019.

PINTO, Élide Graziane. **Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário**. Revista Gestão & Tecnologia, v. 6, n. 2, 2006.

RAJKUMAR, Andrew Sunil; Swaroop, Vinaya. **Public spending and outcomes: does governance matter? Journal of development economics**, v. 86, n. 1, p. 96-111, 2008.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. **A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo**. Revista Universo Contábil, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

- SANTO DAL BEM PIRES, José; MOTTA, Waldir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.
- SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, p. 339-396, 2020.
- SALVADOR, Evilásio. **As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil**. Revista Política Social e Desenvolvimento, v. 19, p. 8-23, 2015.
- SANTOS, Ricart César Coelho. **Financiamento da Saúde Pública no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.
- SILVA, Juvêncio Borges; IZÁ, Adriana de Oliveira. **A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas–Unifafibe, v. 8, n. 2, p. 83-111, 2020.
- VICCARI JÚNIOR, Adauto; Glock, José Osvaldo; Herzmann, Nélio; Tremel, Rosângela. In: Cruz, Flávio da. (coord.). Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.