



Possibilidades de atuação do Ministério Público na fiscalização das leis orçamentárias visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais

Possibilities of action of the Public Prosecutor's Office in the supervision of budgetary laws in order to guarantee the effectiveness of fundamental rights

Posibilidades de actuación del Ministerio Público en la supervisión de las leyes presupuestarias para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales

Uiliton da Silva Borges¹

Cynthia Assis de Paula²

RESUMO

O presente trabalho examina as possibilidades de atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das leis orçamentárias, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com foco na garantia dos direitos sociais fundamentais constitucionalmente exigíveis em seu mínimo existencial. Trata-se de pesquisa qualitativa, aplicada, desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico e documental, interpretação da legislação, doutrina e jurisprudência. Verifica-se que o sistema orçamentário brasileiro se revela no arcabouço legal de maior importância para o alcance dos objetivos fundamentais da República. Notou ser possível e necessária a expansão da atuação ministerial, especialmente na esfera extrajudicial, por meio da criação de Laboratórios de Análise de Orçamentos e Políticas Públicas (LAOPP), a exemplo do MPSC, MPRJ e MPRN, vez que esta estrutura organizacional permite uma fiscalização sistêmica, preventiva e resolutiva de todo o ciclo orçamentário. Destarte, na esfera judicial, o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias vem se mostrando cada vez mais presente e efetivo para coibir os abusos de discricionariedade, bem como irracionalidades e desrespeito aos preceitos constitucionais em matéria orçamentária.

¹ Pós-graduado em Gestão e Auditoria na Administração Pública pela Faculdade Albert Einstein (2008), graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Unirg (2005), graduado em Direito pela Unitins (2022). Analista Ministerial Especializado: Ciências Contábeis do Ministério Público do Estado do Tocantins. ORCID n. 0009-0007-9054-0842, e-mail: uilitonborges@mpto.mp.br.

² Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (2015). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Palavras-chave: *Ministério Público; Leis orçamentárias; Controle judicial; Direitos fundamentais; Mínimo existencial.*

ABSTRACT

This paper seeks to examine the possibilities of action of the Public Prosecutor's Office in the monitoring and supervision of compliance with budget laws, being the Multi-Year Plan (MP), the Budget Guidelines Law (BGL) and the Annual Budget Law (ABL), focusing on the guarantee of fundamental social rights constitutionally required in its existential minimum. This is a qualitative, applied research, developed through a bibliographic survey, interpretation of legislation, doctrine and jurisprudence. It is verified that the Brazilian budgetary system reveals itself in the legal framework of greatest importance for the achievement of the fundamental objectives of the Republic. It was noted that it is possible and necessary to expand ministerial action, especially in the extrajudicial sphere, through the creation of Budget and Public Policy Analysis Laboratories (BPPAL), following the example of the MPSC, MPRJ and MPRN, since this organizational structure allows for a systemic, preventive and resolute supervision of the entire budget cycle. Thus, in the judicial sphere, the control of constitutionality of budget laws is increasingly present and effective to curb the abuses of discretionary, irrational and disrespectful of constitutional precepts in budgetary matters.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Budget laws; Judicial control; Fundamental rights; Existential minimum.*

RESUMEN

El presente trabajo pretende examinar las posibilidades de actuación del Ministerio Público en el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de las leyes presupuestarias, siendo éstas el Plan Plurianual (PP), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP) y la Ley de Presupuesto Anual (LPA), centrándose en la garantía de los derechos sociales fundamentales constitucionalmente exigibles en su mínimo existencial. Se trata de una investigación cualitativa, aplicada, desarrollada a través de relevamiento bibliográfico, interpretación de legislación, doctrina y jurisprudencia. Se verifica que el sistema presupuestario brasileño se revela en el marco jurídico de mayor importancia para la consecución de los objetivos fundamentales de la República. Se constató que es posible y necesario ampliar la actuación ministerial, especialmente en el ámbito extrajudicial, por medio de la creación de Laboratorios de Análisis Presupuestario y Políticas Públicas (LAPPP), siguiendo el ejemplo del MPSC, MPRJ y MPRN, ya que esa estructura organizacional permite un acompañamiento sistémico, preventivo y resolutivo de todo el ciclo presupuestario. Así, en el ámbito judicial, el control de constitucionalidad de las leyes presupuestarias está cada vez más presente y es eficaz para frenar los abusos de discrecionalidad, irracionalidad e irrespeto a los preceptos constitucionales en materia presupuestaria.

Palabras clave: *Fiscalía de justicia; Leyes presupuestarias; Control judicial; Derechos fundamentales; Mínimo existencial.*

Introdução

Sabe-se que a Constituição Cidadã de 1988 ampliou sobremaneira os direitos sociais fundamentais considerados de segunda geração, dentre os quais se destaca o direito à saúde e à educação, que devem ser objeto de políticas públicas contínuas nos programas

de governo, e atribuiu ao Ministério Público o papel fiscalizador de maior relevância na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Quanto à efetivação desses direitos, tem-se que toda ação governamental requer planejamento e dispêndio de recursos públicos a constar nos instrumentos de planejamento do Estado, que são as chamadas leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada qual com finalidades e características próprias, mas compatíveis entre si, segundo determinação constitucional.

Para elaboração das leis orçamentárias, a Administração deve observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no cumprimento do fiel dever de executar as programações orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo, conforme dispõe a Emenda Constitucional n. 109, de 2021.

No entanto, o que se vê, não raro, são desvios de finalidade dos orçamentos, omissões estatais e precariedade dos serviços públicos essenciais, por exemplo, quando o gestor não elege adequadamente as prioridades ou, valendo-se da discricionariedade, deixa de executar as programações orçamentárias obrigatórias que resultariam no bem-estar social.

Diante de situações de desrespeito às leis orçamentárias, parece-nos relevante examinar as possibilidades de atuação do Ministério Público, judicial e extrajudicial, no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das leis orçamentárias, objetivando garantir a efetivação dos direitos fundamentais exigíveis segundo a ordem constitucional, em seu mínimo existencial.

1. Direitos fundamentais constitucionalmente exigíveis no mínimo existencial

Nas lídimas palavras de Platão, “o Estado nasce das necessidades humanas”³. Entretanto, por muito tempo se discutiu a eficácia e a exigibilidade dos direitos fundamentais explícitos na Constituição Federal de 1988, perante o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, vez que inexistia a implementação efetiva de direitos sociais básicos referentes à saúde, educação, saneamento, moradia, entre outros, como ainda acontece de modo precário.

Até o início dos anos dois mil, bem observou o jurista e professor alemão Andreas Joachim Krell (2002, p. 22-23) que nem a doutrina, nem a jurisprudência tinham percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social.

No entanto, o mesmo autor afirmava crescer o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.

³ Nas lídimas palavras de Platão, “o Estado nasce das necessidades humanas”¹. Entretanto, por muito tempo se discutiu a eficácia e a exigibilidade dos direitos fundamentais explícitos na Constituição Federal de 1988, perante o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, vez que inexistia a implementação efetiva de direitos sociais básicos referentes à saúde, educação, saneamento, moradia, entre outros, como ainda acontece de modo precário.

De fato, nas últimas décadas foi sedimentado entendimento jurisprudencial de que os direitos fundamentais e as políticas públicas de modo geral, em seu mínimo existencial, são plenamente exigíveis, pois sua realização pressupõe o alcance dos objetivos fundamentais da República e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (arts. 1º e 3º da CF/88).

Nesse sentido, o marco histórico jurisprudencial da Suprema Corte foi o julgamento da ADPF 45 MC/DF, em 04/05/2004, que apesar de ter sido extinta sem resolução de mérito, admitiu a possibilidade de intervenção judicial em tema de políticas públicas, especificamente, em saúde pública, ao analisar o veto presidencial do § 2º do art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), de 2004, cuja ementa vale a pena transcrever:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (STF. ADPF – 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29.4.2004, DJ 4.5.2004, *grifo nosso*)

Em suma, a intervenção visou garantir a efetividade dos direitos fundamentais de segunda geração, que são violados, por ação ou omissão, quando: (i) da sua concretização; (ii) a política pública já estiver prevista no texto da própria Carta Magna; e (iii) seu descumprimento, total ou parcial, pelas instâncias governamentais responsáveis, quais sejam: Poderes Legislativo e Executivo.

A partir daí, vivenciamos um crescimento exponencial do controle judicial das políticas públicas, ocasionando, por assim dizer, o fenômeno da judicialização da saúde e educação, sendo este movimento provocado, em boa parte, por ações judiciais exitosas propostas pelo Ministério Público país afora, o que se revela muito importante e efetivo.

A propósito, vale mencionar os seguintes julgados paradigmáticos: Recurso em Mandado de Segurança n. 24.197/PR, julgado em 17/02/2009, Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ, julgado em 06/02/2014, Recurso Extraordinário n. 545.882, AGR/SP n. 761.127, julgado em 18/08/2014, e Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 855.178/SE, julgado em 05/03/2015.

Recentemente, sobre o direito à educação, em sede de Repercussão Geral, o STF, por unanimidade, fixou a seguinte tese:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, **assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.**

2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). **Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.**

3. **O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.**

(RE 1008166 RG/SC. PLENÁRIO-STF. Min. Relator Luiz Fux. Julgado: 22/09/2022. Tema 548- STF, *grifo nosso*)

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes expôs que o direito à educação é autoaplicável, mas ressaltou ponto importante em relação à prestação do serviço, pois muitos dos entes subnacionais, notadamente os municípios pequenos, não têm arrecadação suficiente para arcar com os custos. Ainda na visão do Ministro, é necessário diferenciar eventual inércia do gestor de questões orçamentárias, que inviabilizam o acesso a esse serviço.

Neste ponto, curial expor sobre os princípios da “reserva do possível” e do “mínimo existencial”, vez que ambos são utilizados pelo STF (por exemplo, na citada ADPF 45/DF e no RE 100.8166 RG/SC) como critério para garantir a efetividade de direitos sociais, individuais e coletivos já consagrados, em sede excepcional de intervenção do Judiciário, diante de omissões estatais.

Sabe-se que o princípio da reserva do possível tem origem no direito comparado, sendo uma construção jurídica da Suprema Corte Alemã que, em suma, representaria um limitador à efetivação dos direitos sociais, vez que somente poderia exigir do Estado a prestação dos benefícios aos cidadãos, desde que observados os limites de razoabilidade, melhor dizendo, os limites da disponibilidade orçamentário-financeira do Estado.

Por outro lado, o mínimo existencial tem seu núcleo na dignidade humana e visa garantir um conjunto de necessidades vitais básicas a todo e qualquer cidadão, como moradia, alimentação, educação, saúde, higiene, transporte e previdência social. Sua concepção também tem origem no Direito Alemão, como explica o professor Krell:

[...] a Corte Constitucional alemã extraiu o direito a um ‘mínimo de existência’ do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1, I, da Lei Fundamental) e do direito à vida e à integridade física, mediante interpretação sistemática junto ao princípio do Estado Social (art. 20, I, da LF). Assim, a Corte determinou um aumento expressivo do valor da ‘ajuda social’ (Sozialhilfe), valor mínimo que o Estado está obrigado a pagar a cidadãos carentes. Nessa linha, a sua jurisprudência aceita a existência de um verdadeiro Direito Fundamental a um ‘mínimo vital’ (KRELL, 2002, p. 61).

Entretanto, sob o mantra da reserva do possível, da separação dos poderes, da discricionariedade do gestor em eleger as políticas públicas, da reserva de competência orçamentária etc., o Estado, por todos os entes federados, reiteradamente insiste em se abster da obrigação de fazer, a exemplo do que se verifica no julgado do REsp n. 1.389.952-STJ:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CADEIA PÚBLICA. SUPERLOTAÇÃO. CONDIÇÕES PRECÁRIAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA OBRIGAR O ESTADO A ADOPTAR PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E APRESENTAR PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA REFORMAR OU CONSTRUIR NOVA UNIDADE

PRISIONAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DE NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ARTS. 4º, 6º E 60 DA LEI 4.320/64). CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CASOS EXCEPCIONAIS. POSSIBILIDADE. CASO CONCRETO CUJA MOLDURA FÁTICA EVIDENCIA OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO RESPEITO À INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL DOS PRESOS E AOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO MÍNIMO EXISTENCIAL, CONTRA O QUAL NÃO SE PODE OPOR A RESERVA DO POSSÍVEL.

1. Na origem, a Defensoria Pública e o Ministério Público do Estado do Mato Grosso ajuizaram Ação Civil Pública visando obrigar o Estado a adotar providências administrativas e apresentar previsão orçamentária para reformar a cadeia pública de Mirassol D'Oeste ou construir nova unidade, entre outras medidas pleiteadas[...].

2. A moldura fática delineada pelo Tribunal de origem [...] evidencia clara situação de violação à garantia constitucional de respeito da integridade física e moral do preso e aos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

3. Nessas circunstâncias – em que o exercício de pretensão discricionária administrativa acarreta, pelo não desenvolvimento e implementação de determinadas políticas públicas, seriíssima vulneração a direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição [...]

6. Contra a efetivação dessa garantia constitucional, o Estado de Mato Grosso alega o princípio da separação dos poderes e a impossibilidade de realizar a obra pública pretendida sem prévia e correspondente dotação orçamentária, sob pena de violação dos arts. 4º, 6º e 40 da Lei 4.320/1964.

7. A concretização dos direitos individuais fundamentais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue, nesses casos, como órgão controlador da atividade administrativa. Trata-se de inadmissível equívoco defender que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantir os direitos fundamentais, possa ser utilizado como óbice à realização desses mesmos direitos fundamentais.

8. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública vital nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, como na hipótese dos autos. [...]

10. Como se vê, o pleito para a adoção de medida material de reforma ou construção não desconsiderou a necessidade de previsão orçamentária dessas obras, de modo que não há falar em ofensa aos arts. 4º, 6º e 60 da Lei 4.320/64.

11. Recurso Especial não provido. (REsp 1389952/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 07/11/2016)

Em seu voto, o Ministro relator Herman Benjamin advertiu que a aplicação da reserva do possível, no Brasil, não pode se opor de forma mecânica, indiscriminada, ao mínimo existencial: “Não se podem importar preceitos do direito comparado sem atentar para o Estado brasileiro. Na Alemanha, p. ex., onde o tema da reserva do possível se coloca de maneira proeminente, os cidadãos já dispõem do mínimo de prestações materiais capazes de assegurar existência digna”. Nesse sentido, a violação do mínimo existencial justifica a intervenção jurisdicional, de modo excepcional, no caso concreto.

Registra-se que esta posição jurisdicional prevalece atualmente, a exemplo: ARE 1230668 AgR-Edv-AgR/AM - STF, julgado em 16/08/2022; Ag. Reg. no Recurso

Extraordinário 1.250.595/RS - STF, julgado em 15/05/2020; STP 133, julgado em 03/11/2022; e Apelação Cível TJTO n. 0011941-04.2020.8.27.2722, julgado em 30/11/2022.

Destarte, revela-se nítida a jurisprudência pela eficácia e a exigibilidade dos direitos fundamentais, em face da obrigação de fazer do Estado, que não mais poderá se valer da reserva do possível, nem da reserva de competência orçamentária, nem da discricionariedade do gestor, nem do princípio da separação dos poderes para legitimar sua omissão ou má prestação social quando se trata da garantia do mínimo existencial, da dignidade humana.

Entretanto, sabe-se que a efetivação dos direitos sociais fundamentais, assim como toda ação governamental, requer planejamento e dispêndio de recursos públicos que devem constar nas chamadas leis orçamentárias, sendo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

2. Orçamento público: principais características e finalidades

Nas palavras do Professor Felipe Fonte (2009, p. 17) a peça orçamentária, aliada aos comandos gerais do ordenamento jurídico, habilita a Administração Pública à realização de ações para o adimplemento de ditos direitos [fundamentais]. O orçamento, em última instância, definirá o índice de efetividade dos direitos dependentes de prestações estatais.

Nesse mote, pode-se afirmar que das leis orçamentárias nasce para a sociedade, assim como para os órgãos de fiscalização, incluído o Ministério Público, a oportunidade de opinar na definição de prioridades, na quantificação de meta, na definição dos indicadores de eficiência, enfim, de participar de todo o ciclo de elaboração do planejamento e acompanhar a execução do conjunto das políticas públicas traduzidas nos programas de governo previstos nos orçamentos. É o que defende Adriana Ribeiro de Assis:

Evidente que as peças orçamentárias são instrumentos de planejamento que delimitam e regulam as obrigações financeiras da atuação estatal. Nela se consolida a oportunidade da sociedade de opinar, quantificar, definir, acompanhar, controlar e avaliar o conjunto das políticas públicas traduzidas em programações orçamentárias (ASSIS, 2020, p.31).

Sobreleva destacar que a gestão do orçamento público faz parte da atividade financeira do Estado, que se revela nas ações praticadas com o objetivo de atender às necessidades públicas, especialmente as prestações assistenciais aos menos favorecidos.

É por meio do atendimento das necessidades públicas que o governo caminha para alcançar os objetivos da República, identificados no art. 3º da CF/88, quais sejam: 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; e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação.

Por este prisma, o orçamento público deve ser compreendido como arcabouço legal essencial à consecução do próprio Estado Democrático de Direito na realização dos seus fins constitucionais. Assim sendo, cabe destacar duas de suas funções primordiais, a alocativa, que objetiva direcionar os recursos em setores prioritários, e a função distributiva,

que visa combater as desigualdades sociais, distribuindo de forma adequada os recursos disponíveis.

Destarte, em toda decisão política sobre a atividade financeira do Estado, o agente público responsável deve se comprometer com a realização do bem-estar social, por meio da redistribuição de rendas, do intervencionismo estatal, do exercício do planejamento obrigatório, enfim, do dirigismo constitucional.

Contudo, veremos adiante que a escolha das políticas públicas e sua priorização no orçamento compete ao chefe do Poder Executivo, que detém a iniciativa para propor os projetos de lei que instituem os orçamentos (PPA, LDO e LOA). Sobre esse enfoque comenta a Dra. Alexsandra K. Dallaverde:

[...] muito embora as determinações constitucionais apontem para uma atuação compartilhada entre os Poderes, **o que se verifica na prática é o amplo domínio do Poder Executivo à frente da definição das prioridades orçamentárias, especialmente na fase de execução do orçamento, valendo-se o mesmo de mecanismos que o permitem afastar-se das previsões contidas na peça orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo[...]** (DALLAVERDE, 2013, p. 82, *grifo nosso*).

É justamente essa discricionariedade do Executivo, por vezes, aplicada de modo exacerbado, que ocasiona distorções no orçamento, e conforme o já citado REsp 1.389.952/STJ, “a concretização dos direitos individuais fundamentais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue, nesses casos, como órgão controlador da atividade administrativa”.

Além dos abusos nas movimentações orçamentárias, na fase de execução, a discricionariedade se revela também durante o processo de elaboração dos orçamentos, por ser essa fase pouco fiscalizada pelos órgãos de controle.

2.1 O sistema orçamentário brasileiro

O processo orçamentário nacional não se encontra disciplinado em um único código. Seu fundamento está na Constituição Federal, na Lei Federal n. 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, na Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, nas próprias leis orçamentárias de cada exercício financeiro, além de outros vários instrumentos normativos infralegais que complementam esse arcabouço legal.

A denominada Constituição Financeira de 1988 estabelece normas e princípios para a elaboração dos orçamentos baseada em um sistema de vinculação das leis do PPA, LDO e LOA (art. 165), cada qual com finalidades e características definidas no texto constitucional, dada a relevância da matéria.

O PPA foi concebido como instrumento de planejamento mais abrangente, posicionado no plano estratégico de médio prazo, com vigência de quatro anos. Sua principal função é fixar diretrizes, objetivos e metas para os investimentos públicos (despesas de capital) e os programas de governo com duração continuada, cuja execução ultrapasse dois exercícios financeiros ou mais (§1º do art. 165 da CF/88).

O PPA deve estabelecer os objetivos e metas, qualitativas e quantitativas, em cada área de atuação do governo, como saúde, educação, saneamento, transporte e energia, como por exemplo⁴: que estradas seriam construídas, quantos quilômetros seriam construídos por ano; quais os programas de assistência social prioritários, qual o público-alvo desses programas, quantas famílias seriam atendidas em cada um dos quatro anos de sua vigência; qual nível de ensino na educação pública (fundamental, médio ou superior) seria prioritário para o governo, quantas escolas se pretenderia construir em cooperação com estados e municípios; quantos alunos se pretenderia atingir com os programas de merenda escolar e transporte de estudantes, etc.

Em resumo, o PPA é o instrumento que integra planejamento, orçamento e gestão, pelo qual se materializam as promessas de campanha do governo. É a estruturação do orçamento em programas (temáticos, de apoio a gestão ou especiais) orientados para obtenção de resultados, com vistas à otimização da aplicação dos recursos públicos.

Por sua vez, a LDO, situada no plano tático, deve ser elaborada com base no PPA vigente. Sua finalidade é fixar parâmetros gerais de elaboração e execução da LOA para o exercício seguinte. A LDO faz, portanto, a integração entre o planejamento e o orçamento, ou seja, entre o PPA e a LOA, selecionando dentre os programas incluídos no PPA quais terão prioridade na execução do orçamento seguinte (§2º do art. 165 da CF/88).

A LDO, instituída a partir da CF/88, assumiu posição de relevo com o advento da LC n. 101, de 2000, que exige a elaboração de vários anexos como parte integrante da lei, contendo, por exemplo, a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

Já a LOA, conhecida como a lei de meios, situada no plano operacional, destina-se a realizar, ano a ano, os programas previstos no PPA, na conformidade das diretrizes e prioridades definidas na LDO, de modo que deverá conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos (§§5º, 6º e 7º do art. 165 da CF/88 e inc. I do art. 5º da LRF).

É na LOA que são estimadas as receitas e autorizadas, ou fixadas, as despesas para aquele exercício financeiro, de maneira a espelhar as decisões políticas, ou seja, as escolhas, pelo gestor, das ações prioritárias para solucionar os problemas sociais. Em suma, é nela que se define o montante, a origem e o destino dos recursos que serão investidos no Estado, bem como a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e contratação de operações de crédito (empréstimos).

Nota-se, portanto, um entrelaçamento obrigatório entre PPA, LDO e LOA, que constitui um sistema integrado na conformidade das normas e princípios constitucionais, sempre com foco na consecução dos fundamentos e objetivos da República, citados anteriormente, formando, assim, um verdadeiro afunilamento constitucional, defendido pelo Professor Dr. Fernando Facury Scaff, vejamos:

4 Senado Federal: Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Deste modo, todas as despesas que foram previstas na LOA devem estar de conformidade com o que estabelece a Constituição, especialmente os arts. 1º e 3º, que determinam os Fundamentos e os Objetivos da República brasileira, mas também com todas as demais normas constitucionais, uma vez que tal Sistema não é isolado no mundo do Direito e não se constitui em um corpo fechado às demais normas jurídicas (SCAFF, 2006, p. 192).

No tocante aos princípios orçamentários, importante destacar que se encontram expressamente previstos na Constituição Financeira, na Lei n. 4.320, de 1964, e na Lei Complementar n. 101, de 2000, as quais conferem racionalidade, eficiência e transparência aos orçamentos públicos, desde a etapa de elaboração até a execução, controle e avaliação. Entretanto, neste trabalho vamos apenas citar os mais aplicados, a saber: o princípio da legalidade, da anualidade, da exclusividade, do orçamento bruto, da especificação e do equilíbrio orçamentário.

Por conseguinte, para atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização quanto ao cumprimento das leis orçamentárias, revela-se essencial compreender todo o ciclo orçamentário, que envolve as etapas de elaboração da proposta (planejamento do Poder Executivo), discussão, emendas e aprovação (Poder Legislativo), execução e acompanhamento, controle e avaliação, pela Administração e pelos órgãos de controle.

Para elaboração das leis orçamentárias, a Administração deve observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no cumprimento do fiel dever de executar as programações orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo, conforme dispõe a Emenda Constitucional n. 109, de 2021 (§16º do art. 165 da CF/88).

Portanto, acompanhar e fiscalizar todo o processo orçamentário é fundamental para evitar abusos e distorções, em especial, da função alocativa e distributiva dos recursos, ou seja, na escolha adequada e legítima das prioridades, com o foco na garantia do mínimo existencial, que constitui a missão das políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais. Além do controle material, também é importante o controle de vícios formais do procedimento.

Conforme assevera o Professor Dr. Marcus Abraham:

O viés jurídico da despesa pública encontra-se na obrigação de ela ser prevista no orçamento. **A despesa pública não pode ser realizada livremente pelo administrador público, ao contrário, deve corresponder a previsão na lei orçamentária, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, seguindo, principalmente, as diretrizes constitucionais** (ABRAHAM, 2018, *grifo nosso*).

Destarte, pelo dirigismo constitucional, fica claro que o orçamento público se materializa em leis nas quais são definidas as demandas sociais prioritárias, ao passo que cabe ao gestor executar o que está planejado e autorizado. Por outro lado, compete ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento das leis orçamentárias, visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais, seja pela atuação judicial ou extrajudicial.

2.2 Controle de constitucionalidade das leis orçamentárias

Segundo definição de Cunha Júnior (2008, p. 38), controle de constitucionalidade “é uma atividade de fiscalização da validade e conformidade das leis e atos do poder

público à vista de uma Constituição rígida, desenvolvida por um ou vários órgãos constitucionalmente designados”. Assim, revela-se primordial analisar o cabimento do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias.

Por muito tempo, o STF defendeu não ser possível esse tipo de controle das leis do PPA, LDO e LOA, através de ADI, por entender que são leis apenas em sentido formal, desprovidas, portanto, de normatividade (caráter material), abstração, generalidade e impessoalidade, ou seja, são meros atos administrativos de autorização, de efeitos concretos e limitados, por isto, não estariam sujeitas à fiscalização de validade, nos termos da ADI 1716, julgada em 19/12/1997, e ADI 2484, julgada 2001, por exemplo.

Em sentido contrário, já defendia o Professor Krell a possibilidade do controle judicial dos orçamentos, inclusive, por meio de ação proposta pelo Ministério Público, vejamos:

Uma solução para o problema da dedicação insuficiente de verbas públicas **para a realização de serviços sociais seria a contestação e o controle das leis orçamentárias do respectivo ente federativo, por ação direta de inconstitucionalidade (através do Ministério Público, artigo 102, I, CF)** toda vez que contrariarem dispositivos constitucionais (KRELL, 2002, p. 102, *grifo nosso*).

Assim, o entendimento jurisprudencial deu sinais de evolução a partir do julgamento da ADI 2.925/DF, em 2003, em defesa dos princípios constitucionais e com intuito de evitar o esvaziamento da força normativa das leis orçamentárias constitucionalmente estabelecidas.

Enfim, a Suprema Corte, em revisão jurisprudencial em 2008, consolidou entendimento pelo controle abstrato de constitucionalidade de lei orçamentária, tendo por julgado paradigma a ADI n. 4.048-MC/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, vejamos:

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

[...]

(ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157, publicado em 22-08-2008)

Corroborando com esse entendimento a Dra. Laís Durval Leite ao afirmar que:

O posicionamento está conforme parte da literatura especializada, pois o entendimento em favor da inércia e minimalismo judiciais conferia “carta branca” aos membros dos poderes Executivo e Legislativo para a gestão descuidada da verba pública. Os critérios considerados por esses gestores se davam tão somente em torno da conveniência e oportunidade, sem a devida submissão à Constituição Federal. Por muitos anos, a distribuição das riquezas estatais foi ineficiente para se atingir os programas dirigidos pela CRFB/88, sobretudo em razão de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade não revisados, culminando em consequências sociais irreversíveis (LEITE, 2011, p. 134, *grifo nosso*).

Na mesma linha, SANTOS (2013, p. 78), defende que uma vez sancionada a lei orçamentária, surge o caráter cogente da norma (força normativa) que merece fiscalização, especialmente quando o texto Constitucional dispõe sobre vínculos de despesas, limites mínimos e políticas públicas a serem implantadas.

Em 2016, na apreciação da ADI 5.449 MC-Ref, o STF reforçou o entendimento que “Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos.”

Fato é que, atualmente, o controle de constitucionalidade vem se mostrando cada vez mais presente e efetivo na Suprema Corte, a exemplo da ADI 5274, julgada em 19/10/2021, e ADI 7058 MC, julgada em 03/03/2022, no combate aos abusos de discricionariedade, irracionalidades e desrespeitos aos preceitos constitucionais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pelo processo orçamentário.

Verifica-se, contudo, que esse controle ainda tem sido aplicado para discutir competência dos poderes, reserva de iniciativa de lei, emendas parlamentares, poder de veto, limites de gasto com pessoal, inobservância aos princípios orçamentários, abertura de créditos adicionais, aspectos formais do processo legislativo de aprovação das leis orçamentárias etc., mas não propriamente sobre a exigência das prestações sociais estatais em seu mínimo existencial, conforme defende o douto jurista Krell, citado anteriormente.

Neste ponto, imperioso destacar que no âmbito estadual o Procurador-Geral de Justiça possui legitimidade para propor ADI, conforme tese fixada na ADI 5693, a saber:

Os Estados-membros da Federação, no exercício da competência outorgada pela Constituição Federal (art. 25, caput, c/c art. 125, § 2º, CF), não podem afastar a legitimidade ativa do Chefe do Ministério Público estadual para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (ADI 5693, Relatora: ROSA WEBER, Pleno, julgado em 11/11/2021, DJe-227, de 18-11-2021).

Por outro lado, verifica-se, também, um fator limitador da atuação judicial ministerial que é a discricionariedade atribuída ao chefe do Executivo para alocação dos recursos quando da elaboração dos orçamentos, vez que nesta fase do ciclo orçamentário a ideia de controle ainda é muito incipiente.

3. Atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização dos orçamentos

Ainda em 2006, por ocasião do seminário sobre políticas públicas, realizado pela Escola Superior do Ministério Público Federal do Paraná, em Curitiba, o pós-doutor José Adércio Leite Sampaio já afirmava que a legislação orçamentária pode e deve ser questionada quando houver alocação de recursos a outras áreas em detrimento da realização de direitos⁵.

⁵ “Controle de constitucionalidade e políticas públicas”, *In*: Seminário: Implementação Jurisdicional de Políticas Públicas, realizado pela Escola Superior do Ministério Público Federal do Paraná, Curitiba, 28 e 29 de junho de 2006.

Embora a matéria orçamentária envolva conceitos técnicos aplicados às finanças públicas, o domínio das regras aplicáveis é essencial para a atuação do Ministério Público, na fiscalização dos recursos em geral e das prioridades estabelecidas.

Consciente desta necessidade, visando o aprimoramento da atuação nesta seara, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2020, lançou importante material de apoio técnico denominado “Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente”⁶.

Neste brilhante trabalho, o CNMP declara ser imprescindível na atuação do membro do Ministério Público conhecer todo o ciclo orçamentário e as regras aplicáveis à gestão dos recursos públicos, para acompanhar, fiscalizar e extrair das leis orçamentárias toda a força constitucional normativa a elas atribuídas, visando garantir a correta implementação das políticas públicas.

Afirma, ainda, ser necessário o constante exercício no exame da constitucionalidade do conteúdo das leis orçamentárias, exatamente porque são elaboradas sem o controle democrático do parlamento e reconhece que, em matéria de infância e juventude, o acompanhamento de todo o ciclo orçamentário é crucial e não apenas aquelas financiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente⁷.

Na mesma linha, em 10 de fevereiro de 2023, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) assinou acordo de cooperação técnica com o Tribunal de Contas daquele estado para criarem o Laboratório de Análises em Orçamentos e Políticas Públicas (LAOPP), com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos do Estado e dos municípios⁸.

Trata-se de um excelente exemplo de iniciativa que demonstra a relevância do tema para uma maior efetividade da atuação do Ministério Público, traduzido nas palavras do Promotor de Justiça responsável pelo LAOPP⁹:

a criação do Laboratório representa um importante avanço em termos de atuação do MPSC e do TCE/SC na fiscalização das políticas públicas. A efetivação de direitos fundamentais de segunda geração, positivados na Constituição Federal, se dá por meio de prestações estatais que necessitam essencialmente de recursos públicos para concretização. Olhar para os ciclos orçamentários é, por isso, parte essencial desse trabalho de concretização de direitos. A conformidade das escolhas alocativas dos recursos pelo gestor com os compromissos sociais assumidos na Constituição Federal passará a ter acompanhamento técnico pelo LAOPP, dando suporte à atuação das Promotorias de Justiça e do TCE/SC. (*grifo nosso*)

Ainda segundo o MPSC, o referido laboratório acompanhará o planejamento e a execução dos orçamentos do Estado e dos municípios catarinenses com foco em promover a avaliação de suas respectivas políticas públicas e auxiliar as Promotorias de Justiça e o Tribunal de Contas na fiscalização do uso dos recursos públicos de forma efetiva nos

6 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020.

7 Brasil, *op. cit.*, p. 7, nota 6.

8 Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-e-tce-sc-criam-laboratorio-para-o-acompanhamento-da-aplicacao-dos-orcamentos-em-politicas-publicas-do-estado-e-dos-municipios->. Acesso em: 5 mar. 2023.

9 *Op. cit.* nota 8

projetos de interesse coletivo. Os dados serão extraídos a partir de instrumentos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) de cada ente federativo.

Na pesquisa por iniciativas análogas, constatou-se que o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), ainda em 2017, desenvolveu algo semelhante ao promover uma série de encontros intitulados “Laboratório de Análise Orçamentária – Financiamento da Educação no Cenário da Crise Fiscal”¹⁰. Desse trabalho foi divulgada a apostila denominada “Laboratório de Análise Orçamentária”¹¹, por certo em atenção à Recomendação do CNMP n. 44, de 27 de setembro de 2016, no controle do dever de gasto mínimo em educação.

Atualmente, o Laboratório do MPRJ atua na Análise de Orçamento e de Políticas Públicas que serve para instrumentalizar os órgãos de execução em sua atuação extrajudicial e judicial, decodificando dados orçamentários, apontando possíveis violações às leis orçamentárias e à Lei de Improbidade Administrativa¹².

Ainda, sobreleva destacar a existência de LOPP no Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), criado em 2019, cujo projeto de implantação está publicado no Banco Nacional de Projetos do CNMP de 2021¹³.

Um dos pontos de relevância desses Laboratórios é que, além de apresentar relatório de análise técnica de dados da execução do orçamento, apontando eventuais ilegalidades ou inconstitucionalidades, nele já constam as sugestões de procedimentos de atuação judicial ou extrajudicial do membro do Ministério Público, conforme se verifica no trabalho do LOPP/MPRJ.

Neste lançamento, a implantação de LAOPP nos Ministérios Públicos Estaduais pode ser considerada uma boa medida para o apoio técnico-operacional, de maneira a permitir uma atuação extrajudicial mais sistêmica, preventiva e resolutiva na fiscalização de todo o ciclo orçamentário, visando garantir maior efetividade da prestação estatal, nos termos abordados nesta pesquisa.

Para tanto, a exemplo do MPSC, revela-se viável a celebração de parceria com o Tribunal de Contas estadual, visando a constituição do LAOPP para subsidiar a atuação finalística de ambos os órgãos, promovendo, desse modo, o acoplamento estrutural¹⁴ entre as instituições fiscalizadoras, razão pela qual sugere-se a minuta de acordo de cooperação disposta no APÊNDICE A.

Com base nos relatórios técnicos elaborados pelo LAOPP, conforme o caso, a instauração de procedimento administrativo, ou de recomendação ou de procedimento administrativo de controle de constitucionalidade, com eventual remessa ao Procurador-

10 Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/educacao-novo/cursos-e-formacoes/laboratorio-de-analises-orcamentarias>. Acesso em: 20 mar. 2023.

11 Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1301517/Apostila_CAO_Educacao_Laboratorio_de_Analise_Orcamentaria.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

12 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Uja-6QjmPO4>. Acesso em: 20 mar. 2023.

13 Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/GT/MPRN/PROJETO_LOPP.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

14 Teoria dos sistemas elaborada pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann, utilizada por LIMA, F. R. S. (2011). Constituição Federal: Acoplamento Estrutural entre os Sistemas Político e Jurídico. *Direito Público*, 7(32). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1737>. Acesso em: 5 abr. 2023.

Geral de Justiça para análise do cabimento de ADI, poderá evitar, por exemplo, vícios corriqueiros na aprovação e na execução das leis orçamentárias.

A título de ilustração, citamos o caso das Leis Orçamentárias Anuais de 2022¹⁵ e de 2023¹⁶ do Município de Araguaçu/TO, onde o Executivo teve autorização de até 70% (setenta por cento) e de até 50% (cinquenta por cento), respectivamente, para abertura de créditos suplementares decorrentes de anulações de dotações orçamentárias, ou seja, poderá reposicionar os recursos alocados no orçamento em quase três quartos do seu valor total aprovado pelo Legislativo.

Situações como estas ferem o princípio do planejamento obrigatório e certamente geram desvios de finalidade do orçamento, vez que ampliam sobremaneira a discricionariedade do gestor na escolha das prioridades, impossibilitando até mesmo o acompanhamento do cumprimento dos objetivos, metas e prioridades autorizados pelo Legislativo.

A propósito, neste ponto vale citar a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins onde infere-se que um limite adequado para as suplementações orçamentárias, a constar na LOA, seria entre 20% a 30% do total da despesa fixada, vejamos:

[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal exige dos gestores públicos municipais um melhor planejamento do gasto público e, em consequência, os Tribunais de Contas não tem mais admitido um percentual demasiadamente elevado para suplementação orçamentária e, a grande maioria dos entendimentos assinala que um parâmetro razoável para autorização na LOA para a abertura de crédito suplementar seria de até 20% (vinte por cento).

[...]

Do exposto, com base na jurisprudência das Cortes de Contas, infere-se que um limite adequado para as suplementações orçamentárias previstas no texto da LOA seria entre 20% a 30% do total da despesa. Contudo, nada impede que, durante a execução do orçamento, o Poder Executivo solicite ao Legislativo o aumento do valor, sendo condenada a autorização prévia em montante elevado.

(TCE-TO. Processo n. 4591/2018 - Resolução n. 871/2021–Pleno, Relator Cons. André Luiz de Matos Gonçalves - 2º Relatoria. Voto n.º 131/2021, *grifô nosso*)

Ainda como exemplo de possibilidade de atuação, verificamos a inconformidade do PPA de 2022-2025¹⁷, do Município de Araguaçu/TO, pois só consta de maneira simplória o texto da lei (seis artigos), ou seja, inexistem os programas de trabalho com diretrizes, objetivos e metas para aquela administração municipal, a médio prazo, conforme prescreve o art. 165, §1º, da CF/88.

A citada Lei apenas conceitua programa e objetivos e faz referência, de maneira equivocada, que as metas serão previstas na LOA, de acordo com as prioridades e regras estabelecidas na LDO. Ocorre que, em análise da LDO de 2023¹⁸, também não encontramos

15 Lei Municipal n. 675, de 15 de dezembro de 2021, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

16 Lei Municipal n. 693, de 23 de dezembro de 2022, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

17 Lei Municipal n. 694, de 23 de dezembro de 2022, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

18 Lei Municipal n. 692, de 23 de dezembro de 2022, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

os anexos obrigatórios que deveriam evidenciar essas informações, conforme exige o art. 165, §2º, da CF/88, e no art. 4º da LRF, notadamente o anexo que define as metas e prioridades da Administração para aquele ano.

Neste contexto, pode-se concluir facilmente que não há compatibilidade da programação dos orçamentos, tampouco foi respeitada a integração das leis orçamentárias, conforme prescreve a CF/88, a Lei n. 4.320/1964 e a LC n. 101/2000, abordado anteriormente. Irregularidades dessa natureza certamente impactam nas prestações sociais, vez que não há parâmetros para o acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos, e isto pode ser identificado e corrigido no bojo de um procedimento administrativo.

Para se ter uma ideia da importância do tema, em cifras, um município como Araguaçu/TO, considerado pequeno, tem como orçamento geral para 2023 o montante de R\$ 56.398.000,00 (cinquenta e seis milhões, trezentos e noventa e oito mil), dos quais pretende gastar com educação e saúde cerca de R\$ 23,6 milhões. Isto requer uma fiscalização mais sistematizada, em busca da efetivação dos direitos assegurados na Constituição Cidadã.

Outra medida extrajudicial, por exemplo, seria alertar os gestores, por recomendação:

1) sobre a possibilidade de responsabilização por eventual descumprimento dos preceitos constitucionais ou omissão quanto ao gasto mínimo dos recursos vinculados à saúde e educação, na forma da supracitada Recomendação CNMP n. 44/2016;

2) que avaliem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e metas previstos no Plano Plurianual e o atendimento das metas e prioridades definidas no anexo da LDO, em cada exercício financeiro, demandando justificativa circunstanciada em caso de descumprimento.

Neste pórtico, caberia, ainda, exigir dos gestores: (i) a realização de avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma das leis orçamentárias; e (ii) a observância dos resultados do monitoramento desta avaliação no PPA, LDO e LOA, conforme dispõe o § 16 do art. 165 c/c § 16 do art. 37, ambos da CF/88, com redação dada pela EC n. 109/2021.

Já na esfera judicial, conforme abordado no tópico 2.2, resta a possibilidade, um pouco mais restrita e específica, de propor ADI em fase de lei orçamentária quando verificada a inconformidade formal e/ou material, ou quando não atenderem princípios e normas constitucionais, objetivando evitar desvios de finalidade.

No entanto, por óbvio, destaca-se que as medidas ora ventiladas não prejudicam a possibilidade de ação civil pública ou mandado de segurança com vistas a garantir, no caso concreto, o direito individual indisponível, na defesa de ampliação de serviços e de atendimento em saúde, ofertas de vagas em creche, ensino noturno, implantação de serviços de atendimento a idosos, pessoas com deficiência, aos desvios em renúncias de receitas etc.

Foram observadas, nesta pesquisa, possibilidades de expansão da atuação ministerial extrajudicial na fiscalização sistêmica, preventiva e resolutiva das leis orçamentárias, o que provavelmente resultará em ganho de escala, se comparado, por exemplo, à judicialização casuística na defesa dos direitos fundamentais e da ordem jurídica.

Considerações finais

Se para a efetivação dos direitos fundamentais demandam recursos públicos, não se pode olvidar da obrigação de fazer do Estado, que em sua atividade financeira detém a função de elaborar e gerir o orçamento público, instituir e arrecadar tributos, alocá-los e distribuí-los em ações prioritárias no orçamento, sempre com foco no bem-estar social, especialmente para garantir as prestações assistenciais, em seu mínimo vital, aos menos favorecidos.

Pela jurisprudência atual, o Estado não mais poderá se valer da reserva do possível, ou da reserva de competência orçamentária do legislador, ou do poder discricionário do administrador, nem do princípio da separação dos poderes, para deixar de cumprir sua missão na proteção da dignidade humana, ao passo que compete ao Ministério Público garantir a efetivação dos direitos sociais exigíveis segundo a ordem constitucional.

Notou ser possível, viável e necessária a expansão da atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins no acompanhamento e fiscalização das leis orçamentárias, de modo especial na esfera extrajudicial, a exemplo do MPSC, MPRJ e MPRN, por meio da criação de Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas (LAOPP), como órgão de apoio técnico a permitir uma fiscalização sistêmica, preventiva e resolutiva de todo o ciclo orçamentário, conforme proposta do APÊNDICE A.

Verifica-se que tal iniciativa se alinha ao entendimento do CNMP quando afirma ser imprescindível para a atuação do membro do Ministério Público conhecer as regras aplicáveis à gestão dos recursos públicos, para acompanhar, fiscalizar e extrair das leis orçamentárias toda a força constitucional normativa a elas atribuídas, visando garantir a adequada implementação de políticas públicas.

Destarte, na esfera judicial, o controle de constitucionalidade vem se mostrando cada vez mais presente e efetivo, a exemplo da ADI 7058 MC, julgada em 2022, e ADI 5274, julgada em 2021, objetivando coibir desvios de finalidade, abusos de discricionariedade, irracionalidades e desrespeitos aos preceitos constitucionais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pelo processo orçamentário.

A propósito, considerando que a pesquisa apontou inconformidades das leis orçamentárias do Município de Araguaçu/TO com o ordenamento constitucional, quais sejam: Leis Municipais n. 693/2023 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023) e n. 694/2023 (Plano Plurianual de 2022/2025), apresenta-se, também, como produto deste trabalho, fundamentos fáticos e jurídicos de possível inconstitucionalidade das referidas leis, nos termos do APÊNDICE B.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7ª ed. Editora Forense, 2023.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. **Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais n.º 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas: 2020. 1 Sem. 2020, pág. 26-35.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1º mar. 2023.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 mar. 2023.

_____. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 3 mar. 2023.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente** / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. **Entendendo o Orçamento**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 38.

DALLAVERDE, Alexandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013, p. 83.

FONTE, Felipe de Melo. **A intervenção judicial no âmbito das políticas públicas orientadas à concretização dos direitos fundamentais**. 2009. 307 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. p. 17.

KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 22-23, 61, 102.

LEITE, Laís Durval; LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Controle concentrado de constitucionalidade da lei orçamentária e a tutela dos direitos fundamentais à saúde e à educação**. Revista de Processo, v. 198, ago. 2011. p. 134.

SANTOS, R. M. D. dos. (2013). **A evolução do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias enquanto instrumento de efetivação dos direitos fundamentais**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito (25), p. 55-97. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/12358>>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Como a sociedade financia o estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil**. Revista Interesse Público, Ano VIII, 2006, n. 39. p. 192.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas** [manuscrito] / Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza Silva. 2012.