

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residuiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades e os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

# A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

## THE USE OF MANDATORY BUDGETING IN THE EXECUTION OF PUBLIC POLICIES: REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Erica Antonia Bianco De Soto Inoue <sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a presente pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

**Palavras-chave:** Orçamento impositivo,, Políticas públicas, Direitos fundamentais, Vulnerabilidade social, Justiça social

### Abstract/Resumen/Résumé

This article explores the role of mandatory budgeting in the execution of public policies as an essential mechanism for the realization of fundamental rights in Brazil. The relevance of this research lies in its conceptual analysis of mandatory budgeting and public policies, discussing the legal and practical implications of the mandatory execution of public expenditures approved by the Legislature in times of severe social vulnerability crises. The text aims to examine how this obligation contributes to reducing inequalities and promoting social justice, ensuring that fundamental rights are effectively guaranteed through concrete governmental actions. Based on the literature review research method and case analysis, the article argues that mandatory budgeting is a powerful tool for transforming public policies into effective actions, reducing the gap between legislation and its practical application. It

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Instituição Toledo de Ensino. Mestre em Direito pela Fundação Eurípedes Soares da Rocha. Procuradora municipal. E-mail: ericainoue@uol.com.br.

concludes that the proper implementation of mandatory budgeting is crucial for public policies to be more than mere promises, but rather instruments of real change that directly benefit society.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Mandatory budgeting, Public policies, Fundamental rights, Social vulnerability, Social justice

## **Introdução**

As mudanças climáticas e sanitárias globais dos últimos anos intensificaram a vulnerabilidade de diversos povos ao redor do mundo. A pandemia trouxe consigo a escassez de alimentos, insumos, medicamentos e itens básicos essenciais, cuja produção depende do trabalho humano, desde a extração da matéria-prima até a entrega do produto ao consumidor final. Para que essa cadeia produtiva funcione, é indispensável que as pessoas dediquem seu tempo, trabalho, conhecimento e saúde em benefício da sociedade.

No entanto, observa-se que, enquanto a riqueza se concentra nas mãos de poucos, a grande maioria enfrenta uma escassez significativa de recursos. Este trabalho tem como objetivo analisar, à luz das normativas jurídicas e das possibilidades legislativas brasileiras, a viabilidade de estabelecer um mínimo constitucional vinculado ao orçamento impositivo legislativo (emendas impositivas) com destinação à Assistência Social, similar ao percentual obrigatório para saúde já existente neste instituto.

Esse mínimo constitucional legislativo impositivo (emendas impositivas) teria como objetivo combater deficiências e demandas populares mais urgentes entre as camadas mais vulneráveis da sociedade, principalmente em âmbito municipal onde as deficiências de determinados setores são mais facilmente identificadas. Embora o enfoque deste estudo seja a efetivação de direitos fundamentais em sentido amplo — reconhecendo que a vulnerabilidade ou a aplicação destes direitos não se limita às populações de baixa renda —, o conceito pode ser restringido a toda sorte de direitos essenciais, como moradia e vestuário, entre outros.

Justifica-se, portanto, a presente pesquisa pela importância de se reconhecer o orçamento impositivo como um dos principais meios públicos de efetivação de direitos fundamentais, não apenas essencial para a sobrevivência de uma determinada gama de pessoas inseridas em um contexto vulnerável, mas também como uma garantia de que o ser humano tenha acesso a serviços públicos adequados, à estabilidade desses serviços e à segurança no acesso indistinto a ele.

Uma vez reconhecido como um direito fundamental, e sendo a garantia de acesso a ele uma de suas dimensões mais críticas, esta pesquisa propõe a criação de um mínimo constitucional legislativo impositivo para o setor de assistência social. Esse mecanismo legalmente obrigaria o poder Legislativo a destinar parte de suas emendas impositivas para assegurar a efetivação desses direitos não passíveis de serem incluídos no percentual de 50% destinados à saúde, seja por meio da exigência de documentos que

cuidem da criação e implementação de políticas públicas objetivas e passíveis de fiscalização, seja por meio do controle concorrente direto e específico das necessidades dos indivíduos vulneráveis sob sua jurisdição legislativa.

Dentro do tema sobre orçamento impositivo e sua relevância para a efetivação de políticas públicas no Brasil é essencial compreender as dinâmicas que envolvem a administração pública e o cumprimento dos direitos fundamentais. No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou um marco importante ao estabelecer uma nova ordem jurídica baseada na participação popular e no controle democrático sobre as finanças públicas. A partir dessa base constitucional, o orçamento impositivo surge como uma resposta à necessidade de assegurar que as decisões tomadas no âmbito do Legislativo sejam efetivamente implementadas pelo Executivo, sem as distorções ou contingenciamentos que, por vezes, comprometem a execução de políticas públicas.

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que introduziu o orçamento impositivo, marcou uma mudança significativa no processo orçamentário brasileiro. Antes dessa emenda, o orçamento era considerado autorizativo, permitindo ao Executivo a discricionariedade para executar ou não as despesas aprovadas pelo Legislativo. Com a mudança, o orçamento passou a ter um caráter impositivo, obrigando a execução das emendas parlamentares individuais até um percentual mínimo da receita corrente líquida do exercício anterior. Isso garantiu maior previsibilidade e segurança na execução das políticas públicas, contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados às áreas sociais, como saúde e educação (Dallari, 2010, p. 27).

Ao longo deste artigo, discutiremos como o orçamento impositivo se relaciona com a execução de políticas públicas, analisando seu impacto na redução da vulnerabilidade social e na promoção dos direitos fundamentais. O foco será em como essa ferramenta orçamentária pode ser utilizada de maneira eficiente para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma integral, atendendo às necessidades da população e cumprindo os objetivos estabelecidos pelo Estado.

Desta forma, o artigo está dividido nos seguintes capítulos: conceito de políticas públicas, buscando dar base teórica e fundamentos ao objeto de estudo deste trabalho, seguido de um capítulo sobre orçamento impositivo, que retrata o instituto presente no poder legislativo apto a promover a distribuição discricionária de uma pequena parte do orçamento público geral para setores indicados pelo legislador. Em seguida, será estudada a efetivação de direitos fundamentais por meio das políticas públicas subvencionadas pelo

orçamento público impositivo. Por fim, encaminhando-se para conclusão, será feito um estudo sobre a extinção de vulnerabilidades sociais através do orçamento impositivo.

Ao final, restará demonstrada a importância da vinculação do orçamento impositivo legislativo a um percentual que destine os recursos ali alocados para o setor social, vinculados a um programa de política pública elaborado de forma a refletir o bom uso do dinheiro público para minimizar ou extinguir problemas sociais relevantes e urgentes.

## **1 Conceito de Políticas Públicas**

O alicerce da presente pesquisa está na compreensão do conceito de políticas públicas, as quais são o núcleo e a causa a atrair investimentos públicos significativas para o combate às mazelas dos cidadãos brasileiros garantindo-lhes dignidade e efetividade de direitos fundamentais. Não há, portanto, como se falar de direitos fundamentais se não forem direitos passíveis de serem exigidos, “em especial porque a história dos direitos fundamentais é marcada por lutas para a sua efetividade” (BISPO, 2014, p. 46).

As políticas públicas são definidas como o conjunto de ações e decisões governamentais que visam atender às necessidades da população e promover o bem-estar social. Elas representam a resposta do governo a problemas sociais, econômicos e políticos identificados na sociedade. Segundo Celina Souza, políticas públicas envolvem um processo complexo que inclui a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de ações governamentais (Souza, 2006, p. 32). Esse processo é crucial para garantir que as políticas sejam não apenas planejadas, mas também executadas de maneira que atinjam seus objetivos e gerem impactos positivos na sociedade.

A formulação de políticas públicas começa com a identificação de problemas ou demandas sociais. Essa etapa é seguida pela definição de objetivos claros e a escolha de instrumentos e estratégias que permitam alcançar estes objetivos. A implementação é a fase em que as políticas são colocadas em prática, envolvendo a mobilização de recursos, a coordenação de esforços entre diferentes setores e níveis de governo, e a administração dos programas e projetos correspondentes. A última etapa do ciclo de políticas públicas é a avaliação, que consiste em medir os resultados alcançados em relação aos objetivos propostos, identificando sucessos e falhas e, se necessário, ajustando as estratégias (Souza, 2006, p. 34).

As políticas públicas são, portanto, instrumentos fundamentais para a governança e a administração pública, permitindo que o Estado atue de forma planejada e organizada para atender às demandas da população. No entanto, para que essas políticas sejam efetivas, é essencial que estejam acompanhadas de mecanismos que garantam sua implementação. É nesse contexto que o orçamento impositivo se torna relevante, pois assegura que os recursos necessários para a execução das políticas públicas sejam efetivamente alocados e utilizados conforme planejado.

## **2 Orçamento público impositivo**

No Brasil, o sistema orçamentário é composto por três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual. Esses instrumentos são articulados para assegurar uma ação estatal planejada e eficiente, vinculando recursos específicos a ações governamentais de longo prazo (Dallari, 2010, p. 8). O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, enquanto a LDO define as prioridades anuais que guiarão a elaboração do orçamento anual.

A Constituição Federal de 1988 reforçou o papel do Legislativo no processo orçamentário, garantindo que o orçamento seja elaborado com base em prioridades definidas democraticamente. Isso significa que o Executivo deve preparar o projeto de lei orçamentária em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Legislativo, assegurando que as ações governamentais estejam alinhadas com as expectativas da sociedade (Dallari, 2010, p. 9).

O mesmo autor destaca que o orçamento público contemporâneo cumpre múltiplas funções. Ele atua como instrumento político, legitimando as propostas de gasto do governo através do consentimento legislativo; como instrumento econômico, organizando as ações governamentais para sustentar o crescimento econômico e combater o desemprego; e como instrumento gerencial, fornecendo bases para a administração eficiente dos recursos públicos e para a avaliação do desempenho das instituições (Dallari, 2010, p. 6).

Além disso, o orçamento público deve seguir princípios fundamentais como a programação, que compreende a formulação de objetivos a serem atingidos e a especificação das ações necessárias para alcançá-los (Dallari, 2010, p. 3). Esses princípios garantem que o orçamento seja uma ferramenta eficaz não apenas para a previsão de

receitas e despesas, mas para a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade.

O orçamento impositivo, como mencionado anteriormente, refere-se à obrigatoriedade de execução das despesas previstas no orçamento público, especialmente aquelas relacionadas às emendas parlamentares individuais.

Esse conceito representa uma evolução no processo orçamentário brasileiro, passando de um modelo autorizativo, onde o Executivo tinha ampla discricionariedade sobre a execução do orçamento, para um modelo onde certas despesas se tornam obrigatórias.

"No Brasil, a apresentação do orçamento ao Congresso é um ato meramente formal. [...] Uma prova maior de nosso atraso institucional é a ideia, amplamente aceita, de que o orçamento é peça meramente autorizativa." (Salto e Almeida, 2016, p. 14)

Essa mudança foi formalizada pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que estabeleceu que o Executivo deveria executar as emendas individuais apresentadas pelos parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, com metade desse valor obrigatoriamente destinado a ações e serviços públicos de saúde (Dallari, 2010, p. 26).

Adilson Abreu Dallari explica que o orçamento impositivo tem como objetivo principal assegurar que as decisões do Legislativo sejam respeitadas e cumpridas pelo Executivo, evitando que as emendas parlamentares sejam contingenciadas ou simplesmente ignoradas. Ele ressalta que essa obrigatoriedade fortalece o papel do Legislativo no processo orçamentário, conferindo-lhe maior poder de influência sobre a execução das políticas públicas (Dallari, 2010, p. 27).

Além disso, o orçamento impositivo contribui para uma maior transparência e previsibilidade no uso dos recursos públicos. Com a obrigatoriedade de execução das emendas, os parlamentares têm mais segurança de que os recursos destinados às suas bases eleitorais serão efetivamente aplicados, o que, por sua vez, contribui para a credibilidade do processo orçamentário como um todo. No entanto, a implementação do orçamento impositivo também traz desafios, como a necessidade de garantir que as emendas individuais sejam alinhadas com as prioridades nacionais e regionais, evitando a fragmentação dos recursos e o desvio do foco das políticas públicas mais amplas (Dallari, 2010, p. 29).

Conforme se pode notar, a emenda impositiva está intrinsecamente ligada à obrigatoriedade de execução do orçamento conforme aprovado pelo Poder Legislativo.

No Brasil, o modelo de execução orçamentária é, em regra, conforme já mencionado, autorizativo, pois sua exceção encontra-se justamente nas programações decorrentes das emendas parlamentares individuais, que se tornaram impositivas com a Emenda Constitucional 86 de 2015. Esta emenda trouxe importantes alterações no sistema orçamentário brasileiro, dentre as quais se destaca a emenda impositiva prevista no § 9º do artigo 166 da Constituição Federal.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022).

Após alterações promovidas no art. 166, § 9º, pela Emenda Constitucional no. 126 de 2022, houve a redefinição da base de cálculo para o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual.

Normalmente acrescidas no valor contido na reserva de contingência do orçamento anual, as emendas impositivas, como previstas na referida emenda constitucional, representam um avanço no sistema de controle parlamentar sobre a edição do orçamento e sobre sua execução, assegurando que uma parcela, ainda que pequena, dos recursos públicos seja direcionada a projetos específicos indicados por cada parlamentar conforme seu interesse e necessidades específicas do ente de destino (nível federal, estadual ou municipal).

Nota-se que, diferentemente do orçamento autorizativo, o orçamento impositivo não é apenas uma permissão dada pelo parlamento, mas uma obrigação para o Executivo executar integral ou parcialmente a programação orçamentária aprovada pelo Legislativo (Lima, 2003).

As emendas impositivas representam, portanto, um avanço no controle parlamentar sobre o orçamento, garantindo que as prioridades estabelecidas pelos representantes da população sejam efetivamente executadas, mesmo em face de

divergências ou conflitos de interesse com o Poder Executivo municipal. Esse equilíbrio é fundamental para o reequilíbrio e harmonização das relações entre os Poderes, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República. 3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente. 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina. (STF - ADI: 5274 SC, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 19/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/11/2021)

Em âmbito municipal, a emenda impositiva confere maior poder de decisão ao Legislativo em relação à destinação dos recursos públicos. Isso é particularmente importante porque os vereadores, como representantes diretos da população, possuem um conhecimento mais íntimo das necessidades e demandas locais. Dessa forma, a emenda impositiva permite que os recursos sejam direcionados para áreas e projetos que realmente atendam às necessidades da comunidade, refletindo as prioridades das bases eleitorais dos vereadores e as políticas públicas vinculadas às suas plataformas de mandato.

Além disso, a emenda impositiva assegura investimentos em setores estratégicos, como saúde, educação, infraestrutura, cultura e assistência social, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do município e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Essa ferramenta também pode ser utilizada para estimular

o empreendedorismo local, seja por meio de programas de incentivo à criação de startups, incubadoras de negócios, ou apoio a micro e pequenas empresas, que muitas vezes formam a base da economia local.

Não se pode olvidar que, em tempos de transparência dos atos públicos, este se torna um benefício significativo proporcionado pela emenda impositiva. Ao destinar recursos de forma obrigatória e específica, o processo orçamentário torna-se mais transparente, facilitando a prestação de contas por parte dos vereadores. A população pode acompanhar de perto como os recursos estão sendo utilizados e avaliar a eficácia das ações implementadas.

Empoderando os parlamentares, a emenda impositiva permite que influenciem diretamente a alocação de recursos públicos, atendendo às necessidades e demandas específicas de suas comunidades, o que fortalece a representatividade e reforça o papel do Legislativo como responsável pela elaboração e aprovação das leis e do orçamento. Esse poder adicional também aumenta a independência e autonomia do Legislativo em relação ao Executivo, permitindo que os parlamentares se posicionem de forma mais assertiva em relação a políticas públicas e projetos prioritários para suas comunidades.

Outro benefício importante está na promoção da participação popular, aproximando os munícipes de seus representantes. Isso é crucial para fortalecer a democracia e garantir que as necessidades e aspirações da população sejam levadas em conta de forma mais efetiva. Com essa ferramenta, a sociedade se torna mais engajada nas questões que afetam diretamente suas vidas.

A participação popular é outro conceito central abordado por Dallari, especialmente no contexto do orçamento participativo. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que todo poder emana do povo, incentiva a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração do orçamento. Essa participação é fundamental para garantir que o orçamento reflita as reais necessidades da população e promova a justiça social (Dallari, 2010, p. 16).

Embora a participação popular tenha sido consolidada em áreas como o planejamento urbano, Dallari aponta que ainda há desafios a serem superados, como a manipulação política durante o processo de consulta pública. No entanto, ele afirma que a consulta popular é um caminho sem volta para uma administração pública mais democrática e transparente (Dallari, 2010, p. 17).

Por fim, três pontos devem ser mencionados com relação às emendas impositivas: conforme previsão constitucional, a destinação de recursos deve estar

adequada ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes no momento de sua edição e execução; ainda, há entendimento de que sua imposição somente pode ocorrer se houver previsão expressa de sua existência na Lei Orgânica Municipal (ou específica do ente federado), observando-se o princípio da simetria com a Constituição Federal (ou seja, os percentuais não podem ser alterados); e seu descumprimento por motivos de ordem técnica devem ser motivados e avaliados em conjunto com o Poder Legislativo, sob pena de incorrer em descumprimento do orçamento, acarretando infração político-administrativa, nos termos do Decreto-lei no. 201/67.

Diante do acima exposto, passa-se à breve análise da efetivação dos direitos fundamentais através de políticas públicas a serem concretizadas por meio de emendas impositivas e da destinação em percentual mínimo obrigatório para tal finalidade.

### **3 Efetivação de Direitos Fundamentais através de Políticas Públicas**

A efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição depende, em grande medida, da implementação de políticas públicas eficazes. Direitos como saúde, educação, e segurança são assegurados pela Constituição, mas sua realização prática exige mais do que palavras no texto constitucional; requer a alocação de recursos financeiros, a mobilização de esforços administrativos, e a supervisão contínua para garantir que esses direitos sejam efetivamente garantidos a todos os cidadãos. Silva argumenta que os direitos fundamentais só se tornam realidade quando o Estado implementa políticas públicas robustas e bem executadas, que atendam às necessidades da população (Silva, 2006, p. 45).

No Brasil, o orçamento impositivo desempenha um papel crucial na garantia desses direitos, pois assegura que as emendas parlamentares que direcionam recursos para áreas prioritárias, como saúde e educação, sejam executadas sem a interferência discricionária do Executivo. Isso significa que os recursos destinados a essas áreas devem ser aplicados conforme previsto, contribuindo para a melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, para a efetivação dos direitos fundamentais.

Um exemplo claro é a destinação obrigatória de parte das emendas parlamentares para ações e serviços públicos de saúde. Com o orçamento impositivo, esses recursos são garantidos e devem ser utilizados para melhorar a infraestrutura de saúde, adquirir medicamentos, e financiar programas anuais de prevenção e tratamento de doenças. Isso

não só fortalece o sistema de saúde, mas também assegura que o direito à saúde, previsto na Constituição, seja efetivamente garantido.

Para compreender a função das políticas públicas, além do conceito trabalhado em capítulo próprio nesta pesquisa, é essencial entender sua relação histórica com os direitos fundamentais, especialmente os sociais. Segundo Maria Paula Dallari Bucci, "o fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais" (Bucci, 1997, p. 90). Esses direitos, pertencentes à segunda geração, demandam prestações positivas do Estado, diferindo dos direitos individuais da primeira geração, que se caracterizam por liberdades e não interferência estatal.

Ao longo da história, os direitos fundamentais passaram por um processo evolutivo, como apontado por Fábio Konder Comparato, que considera o período do século VIII a.C. ao século II a.C. como o "eixo histórico da humanidade" para a afirmação dos direitos humanos (Comparato, 1999, p. 11). Esses direitos, originalmente precários, foram ganhando forma com o tempo, culminando na positivação dos direitos humanos nas constituições nacionais.

Neste diapasão, retoma-se o conceito de políticas públicas como ações governamentais direcionadas à concretização de objetivos de ordem pública, articuladas por meio de programas específicos. Maria Paula Dallari Bucci as descreve como "um conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública" (Bucci, 2006, p. 14).

Essas políticas são implementadas, de forma simplificada, em etapas que incluem a formação, execução e avaliação (ou revisão), garantindo que os direitos fundamentais sejam efetivamente prestados à população.

As políticas públicas envolvem uma complexa interação entre o poder público e os diversos atores sociais, sendo essenciais para a promoção do bem-estar e a justiça social. O Estado, através do Poder Executivo, é o principal responsável pela definição e execução dessas políticas, mas a participação do Legislativo e da sociedade civil é igualmente crucial, notadamente quando se considera a execução das emendas impositivas e do orçamento público de modo geral.

Aqui, comparece o princípio da valorização do planejamento orçamentário. Não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniência, que vão surgindo à frente [...] Essa lei pretende que o gestor se comprometa, de fato, com metas negociadas localmente, entre Prefeitura, Câmara e sociedade local. (Toledo Junior; Rossi, 2005, p. 11-12)

Como afirma Ana Paula de Barcellos, "não se trata da absorção do político pelo jurídico, mas apenas da limitação do primeiro pelo segundo" (Barcellos, 2005, p. 25).

Esses atores, tanto estatais quanto privados, atuam em conjunto para garantir que as políticas públicas reflitam as necessidades da população e cumpram seus objetivos. A efetividade das políticas, portanto, depende dessa colaboração, que deve ser pautada por um diálogo contínuo e transparente entre governo e sociedade.

Nota-se que a interação entre o direito e a política, mediada pelas políticas públicas, é vital para garantir que os direitos fundamentais sejam mais do que meras garantias formais, tornando-se efetivos e acessíveis a toda a população. Contudo, deve-se conhecer e considerar que fatores externos podem prejudicar a aplicação dessa verba impositiva na finalidade mencionada.

Os interesses pessoais de poucos e a plataforma política do vereador em não raros casos fazem com que esses recursos sejam destinados a objetivos não vinculados às reais necessidades públicas. Um exemplo seria o caso de um município ter graves problemas de segurança pública e o legislador destinar sua parcela de recursos à paisagismo de uma determinada praça.

Ao conhecer casos assim, tornou-se imperioso que os percentuais previstos em lei sejam complementados para incluir a obrigação de destinar uma quantia determinada à implementação ou complementação de políticas públicas, desde que respeitada a sua execução dentro do exercício financeiro subsequente à sua aprovação.

#### **4 O Uso do Orçamento Impositivo na Redução da Vulnerabilidade Social**

A vulnerabilidade social é um conceito que se refere à exposição de indivíduos ou grupos a riscos sociais, econômicos e ambientais que podem comprometer seu bem-estar e desenvolvimento. No Brasil, a redução da vulnerabilidade social é uma prioridade das políticas públicas, especialmente em áreas como saúde, educação, habitação e assistência social.

O orçamento impositivo, ao garantir a execução obrigatória das emendas parlamentares destinadas a essas áreas, desempenha um papel fundamental na redução das desigualdades sociais e na promoção da justiça social (Buchanan e Musgrave, 2000, p. 31).

O orçamento impositivo permite que recursos financeiros sejam direcionados para programas e projetos específicos que visam reduzir a vulnerabilidade social. Por exemplo, emendas parlamentares podem ser destinadas à construção de unidades habitacionais, à implementação de programas de transferência de renda, ou ao fortalecimento da rede de assistência social.

A criação de um percentual que imponha a obrigatoriedade de execução dessas emendas no setor social garante que os recursos cheguem efetivamente às comunidades e indivíduos que mais precisam, contribuindo para a melhoria de suas condições de vida e para a redução das desigualdades (Cf. Buchanan e Musgrave, 2000, p. 32).

Além disso, o orçamento impositivo vinculado ao serviço social, fortaleceria a capacidade do Estado de responder rapidamente a crises e emergências sociais.

Em situações de calamidade pública ou crises econômicas, as emendas parlamentares podem ser direcionadas para ações emergenciais, como a distribuição de alimentos, a provisão de abrigo temporário, ou o atendimento médico de urgência. A execução obrigatória dessas emendas assegura que a resposta do Estado seja eficaz e que as populações vulneráveis recebam o apoio necessário em tempos de crise (Dallari, 2010, p. 30).

Desta forma, compreendendo-se a realidade da população para a qual se aplica o orçamento público anual e o orçamento impositivo legislativo, através de estudos de necessidade, viabilidade e implantação de políticas públicas subvencionadas por estes recursos públicos, será possível otimizar a aplicação de verbas em regiões e em pessoas que se encontram em estado de extrema necessidade social. Aqui, vale mencionar em palavras finais, o diálogo com a rede municipal de assistência social e com a rede municipal de saúde é imperioso para que os recursos financeiros não sejam mal aplicados, desviados ou não direcionados às emergências e objetivos propostos.

## **5 Conclusão**

O orçamento, em suas diversas funções, é um instrumento vital para a implementação de políticas públicas eficazes e para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. A evolução do orçamento para o modelo de orçamento-programa, aliado à participação popular e à eficiência administrativa, reflete os avanços da Nova Administração Pública e a busca por uma gestão mais responsável e orientada para resultados.

Ressalta-se neste trabalho a importância de um sistema orçamentário bem estruturado e participativo para o sucesso das políticas públicas no Brasil, notadamente quanto à discussão sobre a destinação dos recursos alocados nas emendas impositivas individuais de cada representante do povo no Poder Legislativo. A adoção de práticas modernas de gestão e o fortalecimento do controle democrático sobre o orçamento são essenciais para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e que os objetivos sociais sejam alcançados.

A implementação do orçamento impositivo no Brasil, especialmente no que diz respeito à execução obrigatória das emendas parlamentares, apresenta uma série de desafios que têm gerado debates intensos entre especialistas em finanças públicas e legisladores. A partir da Emenda Constitucional nº 86, de março de 2015, foi instituído um regime de execução obrigatória para as emendas individuais ao orçamento, que obriga a alocação de um valor equivalente a 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior para essas emendas. Deste montante, metade deve ser aplicada em ações e serviços públicos de saúde, conforme estipulado pela própria emenda constitucional.

No entanto, essa obrigatoriedade traz consigo uma série de implicações técnicas e fiscais que complicam sua implementação. A consumação de transferência obrigatória da União, para a execução da programação no §11 do art. 166, da CF significa que, uma vez aprovadas, as emendas individuais devem ser executadas obrigatoriamente, independentemente das condições fiscais ou da viabilidade dos projetos propostos. Tal rigidez orçamentária, ou seja, de obrigatoriedade de execução, pode comprometer a flexibilidade necessária para a gestão fiscal eficiente, especialmente em tempos de crise econômica.

Um dos principais desafios para elaboração dos orçamentos anuais está na falta de realismo no orçamento desde o início do processo. Isto porque há no Brasil a prática recorrente de reestimar receitas feitas pelo Congresso Nacional, frequentemente com pouco embasamento técnico e com um viés voltado para a criação de espaço fiscal para novas despesas.

Além disso, a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares pode resultar em um aumento dos custos fiscais, pois pode exacerbar problemas de alocação ineficiente de recursos públicos. Vale mencionar que a realidade política no Brasil exige que para exercício de cargos públicos se tenha basicamente três requisitos: não ser analfabeto, idade mínima de acordo com o cargo e não estar inelegível. Desta forma, muitos parlamentares não compreendem a importância da alocação correta de recursos

públicos e se valem da impositividade de cumprimento para direcionar recursos muitas vezes para áreas ou setores inúteis, por mera visibilidade política pessoal.

Ao tornar obrigatória a execução das emendas, o Congresso Nacional garante aos parlamentares um instrumento poderoso para atender demandas locais, o que pode ser positivo do ponto de vista político, mas prejudicial para o equilíbrio fiscal do país. Isso ocorre porque, muitas vezes, as emendas parlamentares refletem interesses locais que nem sempre estão alinhados com as prioridades nacionais.

Em contrapartida, conforme exposto no corpo desta pesquisa, as emendas impositivas são, atualmente, o meio mais rápido e eficaz de direcionar recursos públicos, ainda que correspondente a uma pequena parte da receita corrente líquida total, para causas urgentes e singulares de um município ou estado.

Os parlamentares, representantes diretos do povo, devem conhecer a realidade de seu eleitorado e de sua região de atuação. Sendo assim, em diálogo com o Poder Executivo, deve igualmente requerer a elaboração de estudos de viabilidade de políticas públicas específicas para garantir a efetivação de direitos fundamentais para que a reserva orçamentária impositiva possa ser aplicada diretamente na execução daquelas. Os resultados, após a devida avaliação, poderão sempre ser revistos, complementados ou alterados com a destinação de recursos no ano seguinte ou mesmo por via de coparticipação com o Poder Executivo.

Em suma, os desafios da implementação do orçamento impositivo no Brasil são numerosos e complexos. Eles envolvem questões de realismo orçamentário, aumento da rigidez fiscal e dos custos, além de um impacto político significativo que pode desvirtuar a alocação eficiente dos recursos públicos. Por outro lado, trata-se de meio rápido e eficiente de alocação de recursos em setores vulneráveis da sociedade, podendo trazer maiores benefícios a longo prazo (por exemplo: uma política voltada à erradicação da insegurança alimentar poderá trazer economia de recursos no uso do sistema público de saúde e uma melhora na qualidade de desempenho escolar).

Diante do exposto, conclui-se que o orçamento impositivo representa um avanço significativo na administração pública brasileira, pois fortalece a execução das políticas públicas e, conseqüentemente, a efetivação dos direitos fundamentais. Ao garantir a aplicação obrigatória dos recursos destinados a programas essenciais, o orçamento impositivo se torna uma ferramenta crucial na luta contra a vulnerabilidade social e na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. No entanto, para que seu potencial

seja plenamente realizado, é necessário um compromisso contínuo com a transparência, a responsabilidade fiscal e a participação popular no processo orçamentário.

## 6 Referências Bibliográficas

BARCELOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 240, p. 83-105, 2005. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BISPO, Vanesca Freitas. **Direito fundamental à alimentação adequada: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5274**, Santa Catarina, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19 out. 2021, publicado em 30 nov. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 133, jan.-mar. 1997, p. 90. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>.

Acesso em: 12 de ago 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCHANAN, James M.; MUSGRAVE, Richard A. **Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. **Orçamento Impositivo**. Porto Alegre: ALRGS, 2010.

IAROSZESKI, Cristina Elena Bernardi. **O controle do orçamento público como instrumento de responsabilidade fiscal e probidade administrativa: a defesa da democracia, a proteção do estado democrático de direito e a conservação do bem coletivo**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

LIMA, José Antônio. **Orçamento Público: Aspectos Jurídicos e Financeiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

RIANI, Frederico Augusto D'Ávila. **Orçamento impositivo: quando a lei orçamentaria prevê despesas para concretizar imposições constitucionais, o gasto é obrigatório**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

VELTRONI, Alexandre Lucas. Políticas Públicas e Efetivação de Direitos Fundamentais. **Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 39-64, jan./dez. 2016.