

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem como objetivo estudar como funciona a formação do orçamento público brasileiro, para, especificamente, entender como cada Estado federativo está regulamentando suas medidas orçamentárias para a promoção de políticas públicas eficazes à atender, ao menos, as necessidades mínimas da população, fazendo um estudo comparativo entre outras ordens Estatais, especificamente à legislação aplicada por Portugal, para entender como funciona o planejamento administrativo para a efetiva implementação de bens e serviços destinados à coletividade.

Sendo assim, busca-se responder à pergunta problema, atendendo ao objetivo geral em discussão: Como o orçamento brasileiro é planejado pela administração pública, através de emendas parlamentares, para o fomento das políticas públicas e atendimento das necessidades coletivas?

Com enfoque aos objetivos específicos dessa pesquisa, busca-se responder aos seguintes questionamentos: Quais as competências institucionais dos três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário - adotados no regime político Brasileiro para trazer segurança à efetivação da legislação orçamentária? Quais os princípios norteadores desse arranjo de governo para garantir que os planos fiscais atendam às demandas populacionais coletivas, minoritárias e particulares, principalmente direcionadas às políticas públicas? Quais as semelhanças e diferenças dessas sistemáticas quando comparadas com outras ordens, como o sistema político adotado em Portugal?

É por isso que a investigação é relevante e enriquece as discussões dentro do cenário da Ciência Política, por explicar o funcionamento tanto teórico, quanto prático, do sistema de governo brasileiro, trazendo um comparativo com outras ordens, a partir do regime político adotado, para que assim se consiga entender como se dá a distribuição das verbas destinadas a subsidiar as políticas públicas implementadas, a fim de atender às necessidades sociais, o que se refere diretamente com o estudo das vastas decisões políticas acolhidas pela administração pública.

Primeiramente, realiza-se uma análise da estrutura do orçamento público na legislação brasileira, fazendo um estudo comparado com a mesma finalidade na legislação portuguesa, para compreender como os dois países, respeitadas as suas diferenças governamentais e limitações internas, utilizam as verbas públicas para criar e efetivar as políticas públicas destinadas à atender as necessidades sociais, tanto em toda abrangência da comunidade, quanto

para atingir apenas algumas minorias em específico, que muitas vezes apresentam urgências singulares.

Logo após, o presente artigo científico discute o funcionamento do sistema de governo adotado pelo Estado Brasileiro, em seu modelo federalista, em paralelo com o funcionamento do sistema de governo adotado pelo Estado Português, em seu modelo mais centralizado, baseando-se no parlamentarismo unitário, com a finalidade de entender de forma mais específica como se dá a aplicação das políticas públicas em cada uma das estruturas de poder.

Por fim, discutiu-se os preceitos princípios basilares e fundamentais, tanto para a efetivação das políticas públicas e garantia da continuidade de sua prestação, diante da vedação ao retrocesso social e afirmação da qualidade de vida da população a partir do mínimo existencial salvaguardado pela Constituição Federal Brasileira de 1988; quanto para a preservação do funcionamento administrativo estatal, possibilitando o financiamento dessas prestações sociais protegendo o orçamento público e sua distribuição, diante da reserva do possível.

2. METODOLOGIA

Metodologicamente, para angariar o conhecimento necessário para a discussão da temática abordada, realizou-se o estudo de outros trabalhos científicos, dentre doutrinas, livros, artigos, trabalhos acadêmicos e legislações específicas, tanto do Direito Brasileiro, quanto do Direito Português, para implementar um estudo comparado de forma afirmativa e eficiente, a que se destina propriamente o presente artigo, com o fito de compreender e explicar, mesmo que de maneira sucinta.

Então, diante do método qualitativo, realiza-se uma análise da estrutura do orçamento público na legislação brasileira, fazendo um estudo comparado com a mesma finalidade na legislação portuguesa (de forma mais específica), para compreender como os dois países, respeitadas as suas diferenças governamentais e limitações internas, utilizam as verbas públicas para criar e efetivar as políticas públicas destinadas à atender as necessidades sociais, tanto em toda abrangência da comunidade, quanto para atingir apenas algumas minorias, que muitas vezes apresentam urgências singulares.

Quanto à utilização dos resultados, a pesquisa caracteriza-se como pura, por ter como finalidade precípua a ampliação dos conhecimentos sobre a temática. No tocante à finalidade da pesquisa, classifica-se como exploratória porque busca inicialmente aprimorar ideias e descritiva porque descreve a situação no momento em que se ocorre a investigação,

classificando e interpretando os fatos. A abordagem dada à pesquisa que resultou neste artigo científico, enfatizando a compreensão e a interpretação do tema, atribuiu significado aos dados coletados.

Portanto, o trabalho trouxe uma análise teórica a respeito do tema e comparativa em relação a legislação brasileira e outros países, especificamente a legislação portuguesa, designando a temática nesse sentido. Sendo assim, a pesquisa se dá como: bibliográfica; documental; descritiva; exploratória; qualitativa, visando o aprimoramento teórico da temática, com resenhas e análises não numéricas de um determinado fenômeno.

3. DISCUSSÃO TEMÁTICA

3.1 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

Necessário se faz entender que, para implementar qualquer que seja a política pública, em qualquer Estado Soberano – não sendo diferente no Brasil ou em Portugal -, é indispensável uma boa organização orçamentária, criando um planejamento estruturado e capaz de suprir o investimento em bens e serviços a serem concedidos para a garantia da qualidade de vida da coletividade, visto que toda essa sistemática possui um custo, muitas vezes alto, que precisará ser mantido de maneira contínua, pois a prestação das políticas públicas já concedidas não podem mais retroceder, evitando o regresso das conquistas sociais.

Antes de adentrar a discussão de como deve ser estruturado e destinado o sistema orçamentário para garantir nas necessidades coletivas, importante se faz definir o que seriam as políticas públicas. Conceitualmente, Maria das Graças Rua (1998, *online*) explica que política, nesse caso, envolve o conjunto de decisões e procedimentos formais e informais destinados à resolução pacífica dos conflitos quanto à destinação dos bens públicos, diante das relações de poder existentes na ordem administrativa estatal. Sendo assim, uma política pública requer um combinado de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Dessa forma, por óbvio, as políticas públicas são destinadas à coletividade e sua dimensão deve atender às prerrogativas do grupo ao qual se destinam, podendo vir a ser para toda a população ou para um grupo social em específico compreendido por aquela, sendo assim, essas políticas dependem de uma ação direta da administração, em seu poder "extroverso" que ultrapassa a sua esfera jurídica e atinge a esfera jurídica coletiva, intervindo nesta de forma obrigatória, sem interferência de particulares.

Partindo para a análise do orçamento público, que no Brasil é materializado através na

Lei do Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), é um instrumento para atendimento dos direitos fundamentais e sociais através do planejamento de execução orçamentária, como dever e responsabilidade do administrador público, representante do interesse popular.

Para o estudo sobre a formulação de uma legislação orçamentária, alguns países possuem bons exemplos comparativos, tais como Portugal, Itália, Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra; por isso, é importante trazer para a discussão algumas ordenações que influenciaram a estruturação das relações orçamentárias brasileiras, fazendo referência especialmente à legislação portuguesa, que neste estudo é utilizada como parâmetro para fins de direito comparado.

Conforme afirma Maciel Carlos Antunes (2018, p. 221), a legislação relacionada à estrutura do orçamento público ainda é influenciada pelas normas aplicadas em outros países, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), “que teve como referenciais o budget enforcement act (EUA), o Tratado de Maastricht (Europa) e o Fiscal Responsibility Act (Nova Zelândia)”. Complementando o assunto, o mesmo autor afirma que novos projetos brasileiros, destinados à mensuração de desempenho e planejamento do orçamento, estão sendo inspirados em leis do governo dos Estados Unidos da América, citando: “o Government Performance and Results Act of 1993 (GRPA 1993) e o Government Performance and Results Modernization Act de 2010 (GRPA Modernization Act 2010) determinam que as agências federais apresentem planejamento estratégico para execução de suas ações e estabeleçam metas e meçam os resultados” (ANTUNES, 2018, p. 224).

Ao trazer um comparativo, também atual, entre Brasil e Portugal, Fernando Aquino Scalante (2020, p. 193) discute um dos temas principais desta pesquisa, que seria como o orçamento público é direcionado para o desenvolvimento de políticas públicas locais, em que traz como resultado que as duas estruturas são simétricas, salvo as diferenças entre a aplicação de um sistema federativo no caso do Brasil e um sistema central no caso de Portugal (Estado unitário semipresidencial com um chefe de Estado - presidente da República -, e um chefe de governo - primeiro-ministro, oriundo do Parlamento): “em relação ao sistema orçamentário, a composição dos documentos previsionais de ambos os países se assemelham. A relação de correspondência, quanto ao conteúdo, não é total, mas as suas funcionalidades são semelhantes”.

Trazendo algumas semelhanças a respeito de como funciona a ideologia e implementação das políticas públicas na Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976 e modificada por algumas decisões no decorrer desses quase 50 anos, Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (2016) ensinam que a legislação portuguesa se assenta nos princípios da separação de poderes e da igualdade de todos os cidadãos, sem exclusão, perante a lei; apesar de que isso só foi efetivado, na prática, com a revisão constitucional de 1982, que objetivou a desmilitarização do regime político e reafirmou os princípios de um estado de direito democrático, mesmo que centralizado, tendo uma maior efetivação após a integração de Portugal na União Europeia em 1986.

No que se refere às políticas públicas, a Lei Constitucional Portuguesa afirmou questões estruturais de caráter social à nível político e econômico, regulando não apenas os direitos coletivos, “[...] como também as obrigações do estado na criação de sistemas públicos de educação e de saúde e na promoção de *serviços universais e gratuitos*, para garantir a igualdade de oportunidades” (RODRIGUES; ADÃO, 2016, p. 15).

Portanto, a legislação comparada influenciou tanto a origem das ordenações aplicadas no Brasil sobre a estruturação do orçamento público quanto ainda influencia em diversos aspectos envolvendo o tema. Por isso, é importante ter em mente que, desde a origem, as ordens aplicadas pela legislação brasileira, até o presente momento, seguem alguns preceitos trazidos por outros Estados soberanos, respeitadas as diferenças nas legislações de cada lugar. Aliás, outra questão ainda a ser levantada diz respeito ao processo parlamentar utilizado para aprovação/rejeição de determinada lei no ordenamento jurídico, que pode contribuir tanto de forma positiva quanto negativa para a análise comparada, apesar das peculiaridades parlamentares de cada país.

Sendo assim, por óbvio, em um sistema parlamentarista, o paradigma escolhido será necessariamente diferente do modelo utilizado no sistema presidencialista, de modo que a investigação sobre a história do orçamento brasileiro permite a compreensão do contexto histórico-político do país, analisando desde sua raiz até os dias atuais.

O conceito clássico de orçamento público o define como instrumento que tem como objetivo organizar todas as despesas e receitas para delimitar os gastos de acordo com os recursos arrecadados. Ou seja, o orçamento público é a estruturação dos recursos que serão direcionados para a efetivação prática das políticas públicas. Aliomar Baleeiro (2006, p. 411) assim define orçamento público:

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo por um certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Nessa organização orçamentária, alguns gastos são definidos como prioritários, como os gastos previstos com saúde e educação, no entanto essas precedências devem estar previstas no texto constitucional. Porém, a Constituição Federal (1988) traz apenas disposições orçamentárias de forma genérica, haja vista que suas especificidades fazem parte de três leis ordinárias que regulamentam o orçamento em si, cuja iniciativa é sempre do Poder Executivo.¹

Em cada legislatura, que consiste nos quatro anos de Administração Pública de determinado gestor, uma lei é apresentada pelo Poder Executivo contendo as diretrizes básicas de acordo com o plano de governo proposto para aquela gestão específica. Essa lei é chamada de Plano Plurianual e engloba também as metas e os objetivos a serem alcançados. Sua vigência, no entanto, apenas começará a contar a partir do ano seguinte de sua aprovação, já que no primeiro ano da nova administração valerá a lei da legislatura anterior, conforme estipulado pelo art. 165, I e § 1º da CF/88².

A próxima lei aplicada ao orçamento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que trata das metas e dos objetivos anuais a serem seguidos pela Administração Pública durante o período de um ano. Nessa lei, há pouco espaço para inovação, em que se deve conter as regras baseadas na previsão constitucional, sem margens para alteração, tal como previsto no art. 165, §2º da CF/88³. De iniciativa do Poder Executivo, essa lei funciona como um ajuste anual das metas determinadas no Plano Plurianual, sendo pensado de maneira estratégica, com o fito de aplicar metas sólidas e consistentes.

¹ Art. 163, CF/88. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; [...] Art. 163-A, CF/88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (BRASIL, 1988).

² Art. 165, CF/88. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; [...] §1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

³ Art. 165, §2º, CF/88. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Por último, a Lei Orçamentária Anual é responsável por definir regras específicas de gestão orçamentária. Nela deverão estar contidos não somente metas e objetivos, mas para onde os recursos deverão ser destinados, incluindo valores e programações de ações públicas, diante do mandamento estipulado pelo art. 165, §2º da CF/88⁴. A elaboração dessa peça orçamentária pode ter a cooperação de outros poderes, o que enseja uma observação especial às emendas parlamentares individuais, que farão inserções de destinações específicas, as quais são abordadas detalhadamente mais à frente neste trabalho.

As três redações supracitadas ilustram como funciona o raciocínio brasileiro para lidar com as destinações dos recursos públicos na atualidade. No entanto, nem sempre essa foi a lógica utilizada pelos gestores ao se elaborar a peça orçamentária. Há de se lembrar que o Brasil hoje é consolidado constitucionalmente como uma república federativa, baseado em um Estado Democrático de Direito.

3.2 ESTUDO ESPECÍFICO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO CRIADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS CARACTERÍSTICAS

O Estado Federal, ou seja, o modelo federalista de poder é um mecanismo de organização pública composto por diversos entes políticos independentes e autônomos mediante o reconhecimento dos poderes de auto-organização, autorregulação e autogoverno para cada um dos entes, criando suas próprias ordens internas, por meio de suas Constituições. Nesse contexto, explica a Escola Nacional de Administração Pública (GADELHA, 2017, p. 9):

Federação, Estado Federal ou Estado Federativo é aquele em que há uma participação dos Estados-Membros no poder central por meio de uma das câmaras que compõem o Poder Legislativo. Nesta forma de Estado, os Estados-Membros possuem autonomia política, que é o poder de auto-organização mediante um poder constituinte próprio. Não existe, portanto, hierarquia entre Estados-Membros e União.

Diferentemente do que acontece em um “poder central”, como o caso de Portugal, o pacto federativo se baseia em subdivisões administrativas, que originam múltiplos polos políticos autônomos, regidos por uma normatização própria. O Brasil é composto por diversos entes federados, quais sejam: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Todos eles possuem

⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

autonomia de poder político e competências específicas, delegadas de maneira expressa ou residual pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, a principal característica do sistema federalista é a divisão de poder e competências entre os entes: “Os Estados-membros são unidades que possuem capacidade de auto-organização e autoadministração e que, entretanto, não são dotadas de soberania e se sujeitam a uma Constituição Federal” (SCALIANTE, 2020, p. 46).

Logo, o federalismo é um mecanismo de fragmentação do poder, em diversos entes públicos e políticos, normalmente consolidado em países de grande extensão territorial e com disparidades étnicas e culturais, o que faz com que seja necessária a distribuição de poderes locais específicos para atender às demandas de seu povo. Destaca-se, assim, que os entes federados são autônomos e independentes, não havendo uma espécie de submissão hierárquica entre eles. Em razão disso, são prerrogativas excepcionais aquelas que estipulam a intervenção de um ente em detrimento de outro, por exemplo: a intervenção da União em relação a determinado Município. Paulo Modesto (2014, p. 152) ensina como se dá a organização jurídica dentro do pacto federativo:

A Federação brasileira não é apenas um pacto político. É também um complexo normativo coordenado, que reúne ordens jurídicas distintas, delimitadas segundo o âmbito territorial de validade. Essa é a base para classificar, no sistema jurídico brasileiro, as normas em nacionais, federais, estaduais, municipais ou distritais.

Contudo, o que consolida os poderes e as competências dos entes são suas constituições internas, que devem se submeter à hierarquia de aplicação das normas jurídicas. Sendo assim, é preciso entender que os entes federados não possuem uma relação hierárquica, mas suas normas constituidoras sim; deve existir tanto uma consonância entre as orientações trazidas pelos textos quanto uma simetria entre eles.

Sobre o assunto, Paulo Bonavides (2018, p. 363) explica que há uma garantia institucional do “mínimo intangível” na autonomia dos entes federados, visto que as “vontades legislativas inferiores”, ou seja, as normas criadas pelos entes federados, não podem confrontar os textos consolidados pela Constituição Federal, diante da legitimidade, hierarquia, eficácia e supremacia das normas constitucionais. Conclui-se, em decorrência disso, que há uma proteção em relação a possíveis lesões cometidas pelas Constituições dos Estados-membros e dos Municípios, caso seus textos não venham a observar as orientações normativas de hierarquia

superior, o que garante a efetivação dos direitos sociais e previne um possível retrocesso nesta seara.

Compreende-se, então, o motivo pelo qual as Constituições locais dos Estados-membros federados devem obedecer, pelo menos materialmente, aos pressupostos trazidos pela legislação constitucional, e isso não se difere quanto à formação do orçamento público estatal, suas destinações e objetivos.

3.3 GARANTIAS PARA A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS JÁ IMPLEMENTADAS NO ESTADO BRASILEIRO: PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL NA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Em um Estado de Direito, as necessidades fundamentais da sociedade devem estar presentes no texto constitucional, seja implícita ou explicitamente, as quais traduzirão o conteúdo e a extensão dos direitos fundamentais e sociais prioritários, que não apenas devem constar nas leis orçamentárias, mas também ser executadas em sua integridade. Assim, o orçamento público manifesta as decisões democraticamente fixadas sobre os gastos públicos segundo ideais definidos como prioritários (ABRAHAM, 2021, p. 78).

A conquista de direitos sociais e o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais no texto constitucional representaram, para o Estado brasileiro, avanço na ordem democrática e social, o que caracteriza a defesa desses direitos humanitários como inerentes aos seres humanos. Sua adoção elevou a luta pelos direitos sociais a outro nível, não apenas redacional, mas de concretização prática. Nesse contexto, os direitos sociais previstos na redação constitucional precisam de mecanismos de aplicação, até mesmo porque de nada adiantaria a simples previsão sem que houvesse consigo o próprio instrumento para sua defesa (BESTER, 2005, p. 325).

A implementação de políticas públicas faz parte da condução afirmativa dos direitos sociais no Brasil, e a responsabilidade por essa efetivação é dos três poderes de forma harmoniosa. Ao Legislativo, cumpre legislar para criar e regulamentar direitos; ao Executivo, executar as políticas criadas; e ao Judiciário, julgar, quando provocado, de acordo com a lei aplicável a cada caso, de modo que todas essas ações, dentro da esfera de cada Poder, devem respeitar os direitos sociais fundamentais, que na realidade funcionam como base para os

demais direitos, eis que ordenam valores que se espalham por todo o ordenamento jurídico e direcionam a atuação dos Poderes Públicos (SARLET, 2009, p. 147).

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, a participação do Poder Legislativo passou a ser determinante na elaboração do orçamento público ao lado do Poder Executivo, conferindo maior legitimidade e efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras. Acrescente-se também que a Constituição de 1988 trouxe importantes competências orçamentárias para o Legislativo, como, por exemplo, a submissão do orçamento das empresas estatais e da seguridade social à análise dos parlamentares (LOCHAGIN, 2016, p. 60-67).

A definição de um novo modelo orçamentário significou a ampliação das prerrogativas do Legislativo, o que assegurou sua efetiva participação em todo o processo de planejamento do gasto público e, por conseguinte, ampliou a democratização das políticas públicas ao estabelecer o papel preponderante do Poder Legislativo na definição da programação orçamentária do Estado.

Observa-se, portanto, que o orçamento passou a ostentar caráter jurídico, político e econômico, isto é, embora seja elaborado respeitando técnicas econômicas, financeiras e contábeis, traduz-se através de norma jurídica oriunda do Poder Executivo, mas votada e aprovada pelo Legislativo.

Ocorre, entretanto, que o Estado possui limitação de recursos financeiros ao passo que as necessidades sociais são ilimitadas, de modo que as determinações constitucionais são confrontadas com a possibilidade orçamentária, o que originou a teoria dos custos dos direitos ou o princípio da reserva do possível, por meio do qual os direitos fundamentais somente existem quando há recursos financeiros suficientes para provê-los (ABRAHAM, 2021, p. 307-317).

Gina Pompeu e Renê Iarley Marques (2022) explicam a teoria dos custos dos direitos, segundo a qual o Estado precisa ter uma relação tributária responsável com seu povo, para conseguir arcar com os custos orçamentários necessários para a efetivação dos direitos sociais, consequentemente para a execução das políticas públicas destinadas à aplica-los. Segundo os referidos autores, a obra “O custo dos direitos”, de Cass Robert Sustein e Stephen Holmes, é um convite para refletir “acerca dos custos orçamentários dos direitos, sobretudo diante da escassez de recursos, o que exige cobrança tributária e investimentos responsáveis por parte do Estado, bem como pagamento de tributos por parte dos contribuintes” (POMPEU; MARQUES, 2022, p. 7). Pompeu e Marques (2022, p. 8) concluem que:

A qualificação dos direitos como investimentos públicos possibilita o olhar mais atento sobre a imposição responsável e justa dos direitos. Importa fiscalizar se o dinheiro aplicado na tutela de direitos beneficia à população em geral ou sua grande maioria e não apenas a um pequeno grupo detentor de privilégios. Como os direitos são protegidos até certo limite, e esse limite depende de decisões orçamentárias sobre o destino de recursos públicos escassos, a sua compreensão como investimento pode influenciar na formação da agenda de compromissos do Estado.

Partindo dessa premissa, a aplicação do previsto na lei deve obrigatoriamente estar de acordo com as dotações orçamentárias. Assim, de nada adianta criar direitos sem recursos para efetivá-los. A implementação de políticas públicas depende diretamente da previsão desses gastos dentro do orçamento. No entanto, independentemente da situação atual em que se encontra um Estado, este jamais poderá retroceder ao retirar direitos consolidados na Constituição Federal. Além disso, não se pode utilizar a cláusula da reserva do possível diante das prestações que compõem o mínimo existencial, que estaria blindado ante qualquer descumprimento por parte do Poder Público, em sua administração direta e indireta.

Em contrapartida ao princípio da reserva do possível, o que possibilita um rico debate teórico sobre o assunto, é importante discorrer sobre o princípio da vedação ao retrocesso social, implícito no ordenamento jurídico pátrio, que não permite que os entes públicos diminuam ou deixem de efetivar garantias que já foram concedidas à sociedade.

Ana Luiza Castro (2018) leciona que a vedação ao retrocesso social deve ser assegurada pelos três poderes, como função precípua que busca trazer estabilidade às garantias de desenvolvimento social. Assim, antes de adotar qualquer medida, deve ser observado se essa escolha irá restringir ou flexibilizar algum direito social em vigor, pois, caso isso venha a acontecer, tal medida é ilegítima e não pode ser colocada em prática.

Esse princípio se fundamenta na ideia de que o Estado Democrático de Direito brasileiro visa colocar em prática medidas sociais que garantam a dignidade e a qualidade de vida para seus cidadãos, em que traz preceitos mínimos, reconhecidos constitucionalmente como “mínimo existencial”, para que esses objetivos sejam alcançados, conforme explicam Gina Pompeu e Camila Pimenta (2015, p. 223): “Este princípio busca evitar o arbítrio do legislador, bem como do poder executivo ao exercer função legislativa, com o fim de breçar planos políticos que enfraqueçam os direitos fundamentais”.

Logo, qualquer ato que venha restringir ou diminuir a aplicação de algum direito social fundamental já consolidado deverá ser afastado, com o fito de proteger os preceitos

constitucionais e evitar qualquer tipo de retrocesso (CASTRO, 2018). É em decorrência desse princípio que o Poder Judiciário, ao exercer sua função típica de controle de constitucionalidade, deverá afastar qualquer medida que venha a prejudicar um direito já garantido, em que se faz um sopesamento com o princípio da reserva do possível, visto que as garantias que já se encontram em vigor possuem uma prioridade, não sendo permitida involução nesse sentido.

Quanto à necessária conservação dos direitos sociais garantidos a coletividade, Cássio Rolim (2017), ao fazer um comparativo entre o sistema brasileiro e português, destacando, por óbvio, suas diferenças e limitações internas de cada país, afirma que o Brasil pode usar como parâmetro e aprendizado a aplicação da continuidade das políticas na estrutura de governo de Portugal, e como os portugueses foram reformulando suas medidas sociais para se adaptar a esse preceito, fazendo referência, inclusive, a organização administrativa para a criação, execução e controle desses planos.

Outro ponto importante para se considerar é a existência do mínimo existencial, caracterizado como o núcleo intangível que compõe o conjunto de prestações mínimas necessárias à sobrevivência e a uma existência digna, de forma que o descumprimento de tais deveres do Estado, estabelecidos no texto constitucional, exterminaria exatamente aqueles direitos reconhecidamente essenciais, o que demonstraria a falência do próprio Estado (ABRAHAM, 2021, p. 307-317).

Com essa lógica em vista, a organização orçamentária deve prever recursos suficientes para que haja a execução dos direitos sociais previstos, em que se estabelecem metas prioritárias condizentes com as funções sociais, como saúde e educação (CASTRO, 2014, p. 142). Ao longo dos anos, os gastos mínimos das receitas correntes líquidas com tais direitos considerados necessários foram e estão sendo modificados, por meio de emendas constitucionais, para se adaptar aos anseios sociais e às receitas e despesas.

4. CONCLUSÃO E RESULTADOS

Diante de tudo que fora exposto, observa-se que não é possível garantir direitos destinados à conquista ou manutenção da qualidade de vida da população, principalmente por meio de políticas públicas, que dependem de decisões assertivas e, após implementadas, devem obedecer a continuidade das prestações e dos serviços públicos coletivos, sem que haja uma gestão inteligente da estrutura orçamentária do país. Sendo que isso pode ser observado tanto

no Brasil, quanto em outros estados soberanos, apesar de que cada um tem a sua forma de planejar o seu orçamento, a depender de suas necessidades particulares e limitações diversas, a partir do regime de governo adotado.

Ao trazer um comparativo entre as medidas acolhidas pela legislação brasileira e a legislação portuguesa, conclui-se que os países possuem muitas diferenças, em relação a sua formação histórica, as disposições territoriais, aos regime político adotado e isso não seria diferente quanto a forma de planejar seus recursos públicos para a criação e aplicação de políticas públicas, apesar de que os dois estados visam a garantia de uma democracia baseada em direitos sociais, criando, assim, mecanismos eficientes em sua administração interna para alcançar essa finalidade.

Possível observar, dessa forma, a importância de preceitos para estruturar de maneira organizada e plausível o orçamento público estatal para atingir o objetivo de aplicar políticas públicas eficazes, tanto as gerais para toda a coletividade, quanto as mais específicas para alguns grupos.

A pesquisa resultou na compreensão de que Brasil e Portugal possuem semelhanças quando à meta de, após implementada determinada política pública, que ela seja prestada de modo contínuo e adaptável, trazendo uma maior estabilidade e segurança para a população. Especificamente na legislação brasileira, nos princípios basilares adotados em seu ordenamento, de forma explícita e implícita, vale citar a reserva do possível, em que se visa o planejamento orçamento de modo que as políticas públicas sejam garantidas de uma maneira que não desestabilize a economia estatal; bem como citar o princípio da vedação ao retrocesso social que, em contrapartida, possui a finalidade de impedir que os direitos sociais já implementados possam retroceder; e, por fim, a garantia do mínimo existencial, que é uma das finalidades da Constituição Federal Brasileira de 1988.

5. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais**. Orçamento impositivo: da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.

ANTUNES, Maciel Carlos. Informações sobre o desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. **Revista Servidor Público**, Brasília, abr./jun., 2018.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BESTER, Gisela Maria. **Direito Constitucional**. Fundamentos teóricos. São Paulo: Manole, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

CASTRO, Ana Luiza Barroso Caracas de. **Princípio da vedação ao retrocesso social**: mecanismo de controle contra a instabilidade política e preservação dos direitos fundamentais. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade de Fortaleza, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

CASTRO, Karina Brandão Alves de. O papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, 2014, v. 21, n. 40, p. 131-148. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrtj/artigo/o-papel-do-orcamento-na-efetivacao-de-direitos-sociais-budget-role-social-rights>. Acesso em: 10 maio 2021.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público**. São Paulo: Blucher, 2009.

MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados membros da Federação e o papel das leis orgânicas municipais. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, p. 1/48, ano 12, nº 46, julho/setembro, 2014.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; MARQUES, Renê Iarley da Rocha Marques. O custo dos direitos diante do crescimento econômico e desenvolvimento humano no Brasil em Sustain e Holmes. **Pensar**, Fortaleza, v. 27, n. 3, jul./set., 2022.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. O princípio da vedação do retrocesso social diante da crise econômica do século XXI. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 6, n. 12, 2015.

RODRIGUES, Maria de Lurdes; ADÃO, Pedro. A constituição e as políticas públicas em Portugal. **Sociologia, Problemas e Práticas**, edição especial, 2016. Versão online: 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/spp/2578>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. A experiência de Portugal no âmbito da política regional europeia. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Coordenação de Guilherme Mendes Resende. Brasília: Ipea, vol. 03, 2017.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Izabel. O Estudo da Política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmninnkpcjpcglclefindmkaj/https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCALIANTE, Fernando Aquino. **Sistema e processo orçamentário para o desenvolvimento local**: estudo comparativo entre Brasil e Portugal. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Governança Pública. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2020.