

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO

FERNANDO DE BRITO ALVES

ANDRE STUDART LEITAO

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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

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

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

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

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

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC - Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

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

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Andre Studart Leitao; Antonio Celso Baeta Minhoto; Fernando de Brito Alves – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-144-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O GT II recebeu os trabalhos abaixo listados, seguindo-se pequena ementa-resumo de cada uma das respectivas apresentações:

1. UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO TESTE DA PROPORCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS – Nathália Soares Corrêa. Adotou-se a estrutura de Robert Alexy para verificar a aplicação da proporcionalidade no julgamento dos DDHH e DDFF pelo STF. A teoria de Alexy não vem sendo bem aplicada pelo STF.

2. JUSTIÇA SOCIAL NO COMBATE À DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DESAFIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA – Wagner Casagrande. A partir de Piketty, o autor estudou a concentração de renda e a desigualdade na tributação, em desfavor dos mais pobres. Deveria haver um aumento de impostos sobre vendas de produtos revertidos para a educação pública.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO BRASIL – Heloisa Sami Daou. Histórico dos direitos sociais; não basta a CF prever esses direitos. Políticas públicas são fundamentais para concretizar esses direitos sociais.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À MULHER VÍTIMA DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: NECESSÁRIA IMPLEMENTAÇÃO DE CASAS-ABRIGO – Caroline Fockink Ritt, Eduardo Ritt. Analisou o aumento da violência contra a mulher na pandemia. Há uma deficiência no atendimento de mulheres vulneráveis em casas-abrigo.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA: O DIREITO REAL DE LAJE EM TELA – Murilo Leone Casadei, Plínio Antônio Britto Gentil, Fernando Passos - NÃO HOUVE APRESENTAÇÃO.

6. ORÇAMENTO DE GUERRA: REFLEXÃO SOB A PERSPECTIVA DE INCLUSÃO SOCIAL – Ilton Garcia Da Costa, Ronaldo Sergio Duarte. Há uma grande desigualdade social em nível global e no Brasil não é diferente. Há uma responsabilidade fiscal a ser atendida, mas, numa pandemia, isso precisa ser contextualizado.

7. O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO À LUZ DAS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL – Jacqueline Taís Menezes Paez Cury, Lucas Gonçalves da Silva. O direito ao desenvolvimento deveria ser um DH, mas não é expresso em nenhum documento internacional. Decorre de uma cooperação entre os países para que haja transferência de recursos tecnológicos e financeiros entre esses países.

8. O PROCESSO ESTRUTURAL E A DECISÃO ESTRUTURANTE: APLICABILIDADE NAS DEMANDAS COMPLEXAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE – Fernando da Silva Luque. O Estado deve assegurar o direito à saúde. Processo estrutural traz uma nova configuração ao processo civil, com um juiz mais atuante e uma estrutura processual mais flexível. O processo precisa ser mais interativo.

9. O USO DA TECNOLOGIA NO DIREITO COMO FATOR DE INCLUSÃO FACE À PANDEMIA – Fátima de Paula Ferreira, Fernando Palma Pimenta Furlan, Kádyan de Paula Gonzaga e Castro. Os direitos e garantias fundamentais como busca da justiça social. A contrariedade surge na democracia, quando uma maioria, exercendo o poder, impõe um modelo de valores às minorias.

10. IMPACTO EFETIVO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DE ACESSO A DIREITOS – Pedro Luis Menti Sanchez, Alexandre Gil de Mello. Nas políticas públicas há uma ideia de ciclos de composição: identificação; inserção dos temas na agenda; formulação; medidas legais; implementação.

11. INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE: ICMS ECOLÓGICO – Marcelo Nogueira, Plínio Antônio Britto Gentil, Carla Abrantkoski Rister. ICMS ecológico nasceu para compensar os municípios, tal com disposto na lei 8510. Em 2019, foram repassados \$ 150 MM a 186 em SP. É um incentivo para preservar o meio-ambiente.

12. AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO E DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS METODOLÓGICOS APLICÁVEIS AO PROCESSO LEGISLATIVO - Robert Bonifácio da Silva, Lucas Cavalcanti Velasco, Victor Hugo Gomes Lopes. Pesquisa busca situar o processo legislativo na formulação de políticas públicas. "Elementos de racionalidade legislativa": busca de uma maior consistência na formulação de políticas públicas.

13. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E ACESSO AO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO: O CASO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE – Laerte Radtke Karnopp. Direito à educação e o acesso dos mais vulneráveis. A pesquisa adota as ideias de Paulo Freire como fio condutor da formação de autonomia humana pela educação.

14. A RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS DURANTE A PANDEMIA E O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES – Alexandre Gil de Mello, Vivianne Rigoldi, Pedro Luis Menti Sanchez. Duas questões: exercício do direito à educação está acima dos demais? Pode-se afirmar que há colisão de direitos para crianças e adolescentes?

15. POLÍTICA PÚBLICA EMERGENCIAL E O NOVO MECANISMO TRANSDISCIPLINAR – Arianne Brito Cal Athias, Jessica Rabelo Barbosa. Políticas públicas numa nova dinâmica de tomada de decisões, efetivação de políticas públicas de modo mais racional e econômico (NUDGES).

16. A NECESSÁRIA ATUAÇÃO CONJUNTA DOS ENTES FEDERADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA – Simone Letícia Severo e Sousa Dabés Leão, Michelle Lucas Cardoso Balbino. É preciso conhecer bem o objeto a ser tratado, a pandemia. Há divergências entre união e estados no tratamento da pandemia, isso gera confusão na gestão do problema.

17. A CRISE NA SAÚDE GLOBAL E OS DILEMAS ÉTICOS/MORAIS EVIDENCIADOS PELA COVID-19: A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A SEGURANÇA EM TEMPOS DE PANDEMIA – Natalie Maria de Oliveira de Almeida, Felipe Costa Camarão, Edith Maria Barbosa Ramos. Dilemas envolvendo a saúde, com opções entre garantia do acesso à saúde e universalizar esse acesso. "Dilema do Bonde" de Michael Sandel.

Prof. Dr. Andre Studart Leitao

Prof. Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto

Prof. Dr. Fernando De Brito Alves

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram

selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ORÇAMENTO DE GUERRA: REFLEXÃO SOB A PERSPECTIVA DE INCLUSÃO SOCIAL

WAR BUDGET: REFLECTION FROM THE PERSPECTIVE OF SOCIAL INCLUSION

Ilton Garcia Da Costa ¹
Ronaldo Sergio Duarte ²

Resumo

O presente estudo tem por finalidade analisar o Orçamento de Guerra como mecanismo de eficácia de políticas públicas em época de emergência de saúde decorrente da pandemia. Trata-se de instrumento de planejamento e das características do regime fiscal de despesas vinculadas da saúde e possíveis vícios de inconstitucionalidade deste regime extraordinário. Faz-se necessário um exame dos direitos sociais, mormente os de saúde. O método adotado é o indutivo dedutivo com pesquisa bibliográfica. Pretende-se mostrar sob uma perspectiva de proibição do retrocesso social, o alcance real ou mítico do orçamento de guerra para a inclusão social em situações de pandemia.

Palavras-chave: Orçamento de guerra, Direitos sociais, Inclusão social, Políticas públicas, Pandemia

Abstract/Resumen/Résumé

The present study defines the War Budget as a mechanism for implementing public policies in times of health emergencies resulting from the pandemic. It is a planning instrument and the characteristics of the tax regime for health related expenses and possible unconstitutional defects in this extraordinary regime. An examination of social rights, especially health, is necessary. The method adopted is the deductive inductive with bibliographic research. It is intended to show, from a perspective of prohibition of social regression, the real or mythical scope of the war budget for social inclusion in pandemic situations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: War budget, Social rights, Social inclusion, - public policies, Pandemic

¹ Doutor e Mestre em Direito - PUC SP Mestre em Administração, Matemático, Advogado Professor do Doutorado, Mestrado e Graduação da UENP

² mestrando em Direito pela UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná; Procurador Jurídico do Município de Marília

1. INTRODUÇÃO

A sociedade tem sofrido mudanças de toda a ordem, partindo de diversas situações, processos, natureza, enfim, temos vivido a maior transformação social de todos os tempos, com mudança de valores, conceitos e de rumos antes impensáveis sendo que tais mudanças têm origem, em parte, no ritmo e estilo de vida contemporâneo.

Estas mudanças têm causado grande impacto na saúde geral da população diante de tantas alterações na natureza e na sociedade, bem como refletem na política mundial e exigem posturas legais e jurídicas a fim de contemplar e garantir uma situação de bem estar geral, sendo que no campo interno verifica-se evidente objetivo da República Federativa do Brasil.

Os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, como aponta a doutrina jurídica, tem como finalidade principal a concretização do núcleo da Carta Magna consubstanciada na dignidade da pessoa humana. Os direitos sociais se inserem no conceito de direitos fundamentais sendo que o direito à saúde é expressamente previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal.

Com efeito, as posturas legais e jurídicas a serem tomadas merecem, por óbvio, consonância com a Constituição Federal sob pena de incorrerem em vício de inconstitucionalidade e manifesto retrocesso social no tocante à manutenção dos direitos sociais.

Por outro lado, o país passa por uma complicada situação de enfrentamento social e econômico para a sua população, aliás, não só o Brasil, mas trata-se de situação de emergência de saúde pública internacional que também reflète na situação econômica de toda a população mundial; de um lado a questão sanitária e de saúde pública cujo vírus (corona) sustenta o respectivo surto em todo o mundo chegando a causar pânico (social) de efeitos incalculáveis no povo brasileiro já sofrido pelas desigualdades, em especial às de renda.

A população depende da economia para o sustento próprio e de suas famílias e o Estado, em sentido amplo, é o garantidor de toda a paz social necessária para a condução do país, mormente em situações como esta (art. 1º, I, III, IV, art. 3º, I, II e IV, CF).

Deve o Estado, então, garantir a saúde de todos e para tanto depende de recursos alocados no orçamento a fim de afiançar o custo deste direito cujo exercício ao cidadão é disponibilizado pelas políticas públicas respectivas.

E como dito, também há os direitos sociais e econômicos no mesmo patamar onde o Estado deve atuar como agente regulador e garantidor, papel dado pela Constituição Federal exigindo, portanto, equilíbrio nas ações do gestor público.

E de Estado garantidor precisa, previamente, ser um Estado responsável.

Todavia, pela situação de Pandemia decorrente do coronavírus, preveem-se altos custos para o tratamento médico dos brasileiros infectados sendo que a solução encontrada pelo Poder Legislativo, através de Proposta de Emenda Constitucional proposta pela Câmara Federal, discutida e votada em tempo recorde, transformando-se na Emenda Constitucional n. 106, foi o de criar mecanismo extraordinário de alocação e utilização de recursos na tentativa de garantir o direito à saúde, o chamado Orçamento de Guerra.

Em se tratando de pandemia a velocidade do contágio é, por natureza, infinitamente maior que a aprovação de leis e normas jurídicas para tratamento social decorrentes do surto deixando boa parte da população desprovida das condições mínimas de sobrevivência.

Surge importante questionamento jurídico sobre eventual inconstitucionalidade de alguns pontos do Orçamento de Guerra, bem como questão referente ao alcance real ou mítico deste regime extraordinário para a inclusão social em situações de enfrentamento de emergência (ou estado de calamidade, de exceção).

A pergunta que se pretende responder é se a Emenda Constitucional em comento que instituiu regime extraordinário de enfrentamento da calamidade pública nacional acabou por desconsiderar normas constitucionais que tratam do regime de exceção e das finanças públicas de modo a sobejar presentes vícios de inconstitucionalidade.

Há espaço para um importante debate jurídico acerca da inclusão social em nosso país cujo esforço – hercúleo – é implantar o mínimo vital dos direitos sociais e seguir implantando-os sem qualquer retrocesso dadas as lutas sociais que deixaram suas marcas na sociedade brasileira e mundial.

2. O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS DESPESAS COM SAÚDE:

No regime democrático o povo possui autoridade para decidir sobre questões essenciais, inclusive, sobre a concretização dos direitos fundamentais, seja por meio de processos políticos eleitorais ou por políticas públicas.

Não se pode falar em democracia sem a presença efetiva dos chamados direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal. Sabe-se que a democracia é o governo no qual o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos, além do que consiste num conjunto de princípios e práticas que protegem a liberdade humana, a institucionalização da liberdade.

Dentre os meios postos à disposição do Estado Democrático temos o orçamento público em que, como dito por Bogossian (2005), nada pode ser feito sem que haja amparo neste instrumento utilizado como mecanismo legítimo de se alcançar a implantação e o cumprimento das políticas públicas previstas, inclusive, no plano de governo e no respectivo plano plurianual conforme expresso no texto constitucional. Trata-se de um dever do Estado em disponibilizar determinados direitos através das políticas públicas (VALLE, 2009, p. 60/61).

Evidentemente que, como lembra Conti (2017, p. 44), não havendo planejamento prévio com a alocação de recursos financeiros na peça orçamentária, os direitos sociais não serão efetivados posto que requerem disponibilidade financeira para o seu exercício, isto é, demanda prestação positiva por parte do Estado. Todavia, sua falta não pode ser simples obstáculo à consecução do direito social, especialmente o direito à saúde.

É a tese defendida por Dirley da Cunha Junior:

Em suma, nem a reserva do possível nem a reserva de competência orçamentária do legislador podem ser invocados como óbices, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações. Por conseguintes, insistimos, mais uma vez, na linha da posição defendida por este trabalho, que a efetividade dos direitos sociais – notadamente daqueles mais diretamente ligados à vida e à integridade física da pessoa – não pode depender da viabilidade orçamentária (CUNHA JR. 2008).

Este pequeno introito, apesar de conhecidos os seus fundamentos, serve para registrar o fato de que o direito social, a despeito de seu custo econômico, requer esteja previamente fixado e planejado no orçamento público cuja importância para o gestor tem se mostrado mais evidente na medida em que a legislação existente hoje tem moldado a conduta daquele que ordena as despesas e por elas afiança os atos de governo e firma sua responsabilidade fiscal (art. 7º, do Decreto-lei n. 200/67).

Por isso, Marques-Barçante-Alvarenga (2017, p. 33-59), lembram que o prévio planejamento de alocação de recursos financeiros para sustentar de forma eficaz as políticas públicas de saúde – ou de forma também relevante em tempos de pandemia os direitos econômicos – elimina a possível tese da reserva do possível uma vez que o

Estado, ao elaborar a sua lei de diretrizes orçamentárias, deve saber de antemão acerca das metas anuais que justifiquem os resultados pretendidos de acordo com os objetivos da política econômica nacional (art. 4º, § 2º, II, da Lei Complementar Federal 101/00, LFR).

Por isso, Boechat (2018, p. 70), lembra do orçamento por resultado onde, de forma paralela à eficiência operacional e nas políticas públicas, a alocação de recursos públicos deve ser eficiente, trazendo relevo à ação do Estado.

Mas tratando-se de despesas públicas de saúde o constituinte – seja por eficiente cautela ou por desconfiança – vinculou parte das receitas públicas oriundas da arrecadação total no caso da União e parte da arrecadação dos impostos no caso de Estados e Municípios para o custeio das despesas públicas decorrentes da política pública de saúde. São verbas vinculadas que não estão, como a natureza mesmo enfatiza, disponíveis de serem remanejadas ou transferidas em outra dotação orçamentária (SCAFF, 2016, p. 165-181).

O que não significa dizer que não se possa dispor de outras fontes de recursos orçamentários e financeiros para o custeio da saúde pública cujos serviços possuem lista por demais extensa prevista na Constituição Federal.

Daí a necessária ação planejada e transparente da gestão fiscal que é a essência da responsabilidade fiscal exigida pela Lei Complementar Federal 101/2000, em seu art. 1º, §1º. Ocorre que apesar do planejamento fiscal exigido pela referida lei e considerando que o orçamento público previamente adotado pela lei orçamentária anual feita, inclusive, com base na lei de diretrizes orçamentárias, pode ser insuficiente para determinada despesa pública seja pelo fato de ter ocorrido falta de arrecadação, previsão fictícia de receitas, peça orçamentária falha, enfim, tudo a comprometer a regular execução orçamentária e financeira de modo a sucumbir recursos financeiros para suportar as despesas.

Para estas situações, a legislação previu mecanismos para o cumprimento das metas e para o custeio das despesas já previstas – mas agora desprovidas da prévia receita corrente - e cujos serviços públicos não podem parar. São os chamados créditos adicionais classificados em créditos suplementares, especiais e extraordinários pela Lei Federal 4.320/1964, recepcionada como lei complementar pela Carta de 1988.

E a lei é clara ao dizer que os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (art. 41, III). O que vale dizer é que já existe previsão de um regime fiscal – de natureza

orçamentária – extraordinário que são os chamados créditos extraordinários cuja abertura somente é possível por decreto do Poder Executivo que dará conhecimento imediato ao Poder Legislativo.

Aliás, a previsão de abertura de crédito extraordinário também é prevista expressamente na Constituição Federal que a admite nos casos de guerra ou calamidade pública (art. 167, § 3º). Mas a partir daqui a situação começa a ter melhor contorno.

Isto porque, os créditos adicionais de natureza extraordinária somente podem ser abertos em caso de calamidade pública caso esteja declarada previamente a situação calamitosa, tudo a justificar o regime extraordinário fiscal.

É certo que a Constituição Federal prevê a declaração do estado de defesa através de decreto do Presidente da República dada a gravidade da situação como preservar a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções; mas parece certo também que o quadro jurídico atual não se enquadra neste estado de exceção, ao menos por ora, a fim de garantir a calamidade pública por meio do estado de defesa previsto no art. 136 da Constituição Federal.

E ao contrário de escolher este possível caminho, o Chefe do Executivo Federal, auxiliado pelo Ministério da Saúde, optou em encaminhar um projeto de lei ordinária sob o crivo de todo o processo legislativo, com a anuência, por óbvio, do Poder Legislativo (Câmara e Senado), e ver aprovada uma lei, cujos efeitos se estendem enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional, para ter condições técnicas de toda a ordem, inclusive fiscal, a fim de levar o país a enfrentar, passar e ao final ter sucesso sobre esta malfadada pandemia (art. 84, CF). Assim, restou promulgada a Lei Federal n. 13.979/2020.

Com efeito, além das medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional em que as autoridades poderiam adotar, no âmbito de suas competências, medidas como isolamento, quarentena e restrição temporária conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, restou expresso o direito das pessoas afetadas pelas medidas de proteção de receberem tratamento médico gratuito.

O que por óbvio somente é alcançado pela adoção de políticas públicas de emergência de saúde pública o que demanda recursos financeiros extraordinários em meio à crise instalada (VENTURA, 2009)

A questão então não se trata do estado de exceção previsto no mencionado art. 136 da Constituição Federal, mas sim um estado de emergência de saúde pública internacional cujo fundamento legal se encontra na legislação infraconstitucional, a citada Lei Federal n. 13.979/20, reconhecido, na verdade, pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Aliás, a exposição de motivos¹ encaminhada juntamente com o projeto de lei ao Congresso, firmada pelo Ministro de Estado da Saúde, confirma que a lei tem fundamento na preservação do direito à saúde – direito fundamental e social – considerando que o país não possuía legislação acerca de situações de ‘emergência pública’, bem como de que o Brasil se comprometeu politicamente com tal processo de elaboração da versão adotada pela Assembleia Geral da Organização Mundial da Saúde, aprovando o Decreto Legislativo n. 395/2009.

Com efeito, a questão da calamidade pública declarada pelo Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020, tem a ver com a questão financeira do Estado para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, isto é, reconheceu “o estado de calamidade para os fins do art. 65 da Lei Complementar 101/00” tão somente para a dispensa do atingimento dos resultados fiscais previstos na lei orçamentária da União, tendo ingressado na Lei Federal n. 13.979/2020, através da Medida Provisória n. 928/20, tudo para o fim de justificar o regime fiscal – extraordinário – e a União poder abrir créditos extraordinários para enfrentamento da Pandemia.

O art. 65 da Lei Complementar Federal 101/2000 diz textualmente que reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional - e esta foi assim declarada através do citado Decreto Legislativo n. 06/2020 – algumas exigências fiscais seriam dispensadas.

Assim, o orçamento público poderia seguir o caminho do regime especial de abertura de créditos extraordinários que podem, por óbvio, extrapolar a previsão de recursos vinculados estabelecidos para as despesas da saúde consagradas na Constituição Federal.

Este regime, já previsto no ordenamento jurídico, legitima um tratamento especial e extraordinário de custeio de despesas públicas decorrentes de calamidade pública como é o caso atual, até mesmo para evitar a ingerência do Poder Judiciário em

¹Exposição de Motivos n. 00009/2020 MS, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MS/2020/09.htm>, acesso em 06/04/2020.

razão de ações judiciais para direitos sociais à saúde (ÁVILA-BITENCOURT, 2017, p. 18-38).

Somente nos termos do Decreto Legislativo n. 6/2020 é que a calamidade pública foi reconhecida pelo Estado Federal para os seus exatos fins, sendo certo dizer que os entes subnacionais – Estados, DF e Municípios – caso adotem a postura de obter a dispensa de atingimento de resultados fiscais deveriam, então, decretar estado de calamidade pública, mormente para obterem créditos extraordinários para o enfrentamento da pandemia (art. 41, III c/c art. 44 da Lei Federal 4.320/64 e art. 65 da LC 101/00).

E diante da previsível escassez dos recursos financeiros no caso da pandemia instalada – escassez ocorrente até mesmo em regime de normalidade fiscal – o Presidente da República ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade para que o Supremo Tribunal Federal concedesse medida liminar e julgamento favorável para dar interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 14, 16,17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2020 no sentido de, no tempo da pandemia, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do coronavírus, tendo sido concedida a medida liminar pelo Ministro Alexandre de Moraes².

Questão importante a ser enfrentada diz respeito então a perquirir a real necessidade do Orçamento de Guerra instituído pela Emenda Constitucional n. 106 a permitir, inclusive, o endividamento estatal por conta da suspensão da regra de ouro diante do paradoxo de assegurar a inclusão social no regime de exceção ou de emergência de saúde pública.

² MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.357 DISTRITO FEDERAL, relator Ministro Alexandre de Moraes: “(...)Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA AUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19”.

3. (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO DE GUERRA

O Projeto de Emenda Constitucional n. 10/2020, oriundo da Câmara dos Deputados e que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia, após regular tramitação pelo Senado, resultou na promulgação da Emenda Constitucional n. 106/2020.

Dentre as providências emanadas do texto proposto encontra-se a possibilidade de adoção de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender as necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular (art. 1º).

Dispensa o Poder Executivo do cumprimento das restrições constitucionais e legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita desde que com o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas (art. 3º).

Confere poderes ao Congresso Nacional para atuar como protagonista dos gastos decorrentes das despesas com o enfrentamento da aludida pandemia com o predicado de sustar qualquer decisão de órgão ou entidade do Poder Executivo relacionada às medidas autorizadas pela Emenda Constitucional (art. 9º).

Por se tratar de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da Pandemia está sendo chamado de Orçamento de Guerra, mormente pelo fato de não ter a necessidade de se submeter à regra de ouro quanto às operações de crédito que estão limitadas ao montante das despesas de capital (art. 4º, caput).

Os gastos com a saúde pública, em especial os realizados pela União, são feitos com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes. Vale dizer, a União aplicará o mínimo de 15% de toda a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro conforme disposição expressa do art. 198, §§ 1º e 2º, I, da CF.

O constituinte entabulou como vinculada as receitas do orçamento público e ao assim fazer deixou registrado que tais gastos fazem parte das cláusulas pétreas referentes aos direitos fundamentais (direitos sociais) cujo exercício está assegurado pelo resguardo de sua fonte de recursos financeiros já que a todo o direito social, em essência, exige-se que o custo financeiro seja suportado pelo Estado.

Não há, portanto, condições ou limites impostos à utilização dos recursos direcionados ao custeio dos direitos sociais da saúde, salvo, é claro, as imposições constitucionais como a destinação específica no uso do dinheiro público, as regras de contratações públicas para bens e serviços, o controle pelos órgãos de controle legitimamente criados para este fim, e outras estabelecidas no texto da Constituição Federal.

Devemos lembrar que há variáveis que ofuscam o orçamento público, seja na formulação da respectiva lei orçamentária anual, seja na execução do orçamento que somadas poderiam, em tese, questionar o real sentido da Emenda Constitucional n. 106 e eventual inconstitucionalidade na medida em que o país já está vivendo em regime extraordinário fiscal dado o comportamento do gestor na política da gestão fiscal.

Salienta-se que praticamente $\frac{1}{4}$ do orçamento federal está comprometido com o pagamento referente ao refinanciamento da dívida pública tal como prevê o disposto na lei orçamentária anual para o exercício de 2020³ que destinou referido montante para o refinanciamento da dívida pública federal, retirando toda esta importância (sem opção para um planejamento orçamentário mais digno) e que poderia ser aplicado em direitos fundamentais e reaparelhamento do Estado através das respectivas despesas correntes ou de capital.

Outra variável que compromete o orçamento público e a capacidade de investimentos em políticas públicas é a renúncia de receitas feita pelo Estado retirando, da mesma forma que o aludido refinanciamento da dívida pública federal, recursos financeiros que poderiam ser aplicados em benefício direto da população.

Neste sentido, pode-se destacar o julgamento das Contas do Presidente da República no exercício de 2018 que realizou vários alertas quanto à política nefasta de renúncia de receita cujo relatório e respectivo parecer prévio concluiu ter havido renúncia de R\$314,2 bilhões, 25,6% da receita primária líquida ou 4,6% do PIB⁴.

³ A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2020 era de R\$ 3.565.520.100.068,00, sendo que para o refinanciamento da dívida pública federal foram alocados R\$ 917.135.052.463,00 constantes do Orçamento Fiscal (Lei Federal n. 13.978/2020).

⁴ Trechos da decisão oriundos do Processo n. TC 013.643/2019-3 e Acórdão 1331/2019 TCU Pleno que adotou o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2018, relatora Ministra Ana Arraes, do Tribunal de Contas da União: “CONCLUSÃO (...). Observa-se ainda alto volume de renúncia de receitas federais, R\$ 314,2 bilhões, 25,6% da receita primária líquida ou 4,6% do PIB, percentual este que saiu de 3% em 2003 para 6,7% em 2015, e agora está praticamente no nível de 2011. Ressalta-se que renúncia tem efeito fiscal similar à despesa direta, razão pela qual deve haver avaliação dos potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta. (p. 395)”.

Apesar disso, o relatório opinou pela regularidade das Contas de 2018 quanto à conformidade financeira e orçamentária posto que o índice de 15% da receita corrente líquida foi devidamente aplicado na área da saúde. O que pode causar indignidade não é o fato em si de julgamento de regularidade quanto a este item – até porque se mostrou de acordo com o que a própria Constituição Federal estabelece – mas sim que o valor gasto com serviços de saúde (art. 110, II, do ADCT), foi bem menor do que valor não recebido como receita por conta de sua renúncia fiscal (R\$116,8 bilhões<R\$314,2 bilhões)⁵.

Digno de nota mencionar que o custo dos direitos sociais, neste caso, os da saúde possuem expressa previsão no ordenamento jurídico quanto à alocação no orçamento público e a forma de se concretizar estes gastos sob o âmbito das finanças públicas.

Portanto, é necessário tecer alguns comentários quanto ao alcance do orçamento de guerra quando se tem a primeira impressão de que este orçamento deveria alocar recursos financeiros direta e especialmente para casos de saúde, para conter a infecção do coronavírus e para o tratamento da COVID-19.

É certo que os gastos extraordinários decorrentes do enfrentamento da calamidade pública nacional serão fiscalizados pelo respectivo órgão de controle através de processo de contas especial do Presidente da República.

E não só as despesas, mas também serão analisados e fiscalizados os efeitos sociais e econômicos (art. 5º, EC n. 106). O que ocorre é que ao regime extraordinário fiscal e financeiro para socorrer os direitos sociais à saúde correspondeu um regime de fiscalização extraordinário, tudo no sentido de fomentar a aplicação dos recursos financeiros de forma a superar os efeitos da pandemia, inclusive, porque tais recursos não estavam disponíveis no caixa do tesouro, mas precisaram ser transferidos de outras rubricas orçamentárias, além da necessária contratação de operações de crédito que irão custar muito para o país e para os cidadãos (artigos. 6º e 7º).

Mas apesar das variáveis citadas acima e ao analisar os efeitos da Emenda Constitucional n, 106, pode-se constatar a inexistência de vícios que contaminam a sua constitucionalidade, em especial, material; nota-se sim um necessário e talvez único lenitivo social.

⁵ Decisão citada do TCU: “Nesse contexto, tendo em vista que o IPCA de 7/2016 a 6/2017 acumulou 3% e que 15% da RCL referente ao exercício de 2017 equivaleram a R\$ 109,08 bilhões, R\$ 112,36 bilhões deveriam ser o valor mínimo a ser aplicado em ASPS em 2018, como determina o art. 110, inciso II, do ADCT. Segundo as informações obtidas, a União empenhou, em 2018, aproximadamente R\$ 116,8 bilhões em ASPS. Sendo assim, conclui-se que a União Federal cumpriu o mandamento constitucional, superando o valor mínimo em R\$ 4,4 bilhões no exercício de 2018”.

Isto porque, a norma constitucional acrescida, apesar de citar que existe para enfrentamento da pandemia, alcança ainda e necessariamente, como não poderia deixar de ser, os cidadãos contaminados ou suscetíveis ao contágio social e econômico que uma pandemia desta natureza causa.

A saúde, conforme bem lembrado por Dallari (1988, p. 57-63) que se apegou à formulação da OMS, não se restringe apenas a um conceito de ausência de doenças ou moléstias, mas também num estado de bem estar físico e mental.

Sob este aspecto, vale mencionar o relatório da organização não governamental de natureza internacional OXFAM em que conclui que meio bilhão de pessoas no mundo serão levadas ao nível da pobreza por conta dos efeitos da pandemia⁶. Referido relatório utiliza estimativas elaboradas pela United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), e de pesquisadores do King's College London e da Australian National University.

E no Brasil a situação não parece ser das melhores ainda que se tenha um cenário otimista. É que os efeitos decorrentes da pandemia, malfadada por sua própria natureza, irradiam o campo da saúde pública a ponto de ser possível excluir por completo direitos sociais já alcançados em nosso ordenamento jurídico e, caso o Estado não tenha uma postura humanitária, os direitos sociais ficaram sujeitos à negação de seu exercício dada a situação de vulnerabilidade de seus titulares de modo a exigir uma posição humanitária do Estado (SANTIN, 2019, p. 134-153).

4. INCLUSÃO SOCIAL

O regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional – apelidado de Orçamento de Guerra – prevê, de maneira geral, a dispensa de formalidades legais na tentativa de que o processo de gastos públicos e a contratação de bens e serviços seja célere, na mesma proporção de eficiência em que avança a pandemia do vírus.

⁶ Uma das conclusões da OXFAM é que: “O novo relatório da Oxfam Dignidade, não Indigência, informa que entre 6% e 8% da população global, cerca de 500 milhões de pessoas, poderá entrar na pobreza conforme os governos fecham suas economias para impedir que o coronavírus se espalhe em seus países. Com isso, teremos retrocesso de uma década na luta contra a pobreza – em algumas regiões, como a África subsariana, norte da África e Oriente Médio, essa luta pode retroceder em até 30 anos. Assim, mais da metade da população global pode estar na pobreza depois da pandemia” (disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/research/dignity-not-destitution>>, acesso em 11/06/2020).

Este é o remédio jurídico encontrado pelo Parlamento brasileiro para o mencionado enfrentamento.

Sob este argumento, os direitos sociais à saúde estariam protegidos, alcançados, disponibilizados ao cidadão quanto à situação para enfrentamento da emergência de saúde pública vivida pelos brasileiros. Todo o esforço para a inclusão social é bem vindo, mormente em um país como o Brasil cujos recursos financeiros do Estado estão se escasseando ano a ano e a população permanece desprovida do básico.

Todavia, o direito à saúde – onde não há classe, idade, ideologia ou qualquer outra situação pessoal – é extensível a todos, o que significa dizer que todos devem estar incluídos nas políticas públicas de prestação positiva de saúde, uns mais que outros, mas ao final, todos merecem enquadramento jurídico igualitário para o exercício do direito social em discussão.

Neste sentido, quando se propõe alterar o quadro legislativo do Estado, neste caso por meio de Emenda Constitucional, de rigor que seja para melhor, para maior segurança jurídica, mais confiança no sistema, mais garantia do mínimo vital em que haja efetiva inclusão social e sem que haja retrocesso social, de maneira alguma.

Mas o remédio – embora possa ficar amargo para o Estado – começa a gerar as propriedades jurídico-terapêuticas que deveria se esperar da Emenda em debate na medida em que o texto impõe enfrentamento da pandemia tanto quanto ao que se refere aos direitos sociais da saúde como os efeitos sociais e econômicos através de políticas públicas especificamente direcionadas para tanto (COSTA-CAMPIDELLI, 2016, P. 85-103), pois não há sentido algum implantar política pública que não forneça melhores condições à sociedade.

E isto está ocorrendo porque da previsão de gastos com o enfrentamento da pandemia, a maior parte está sendo alocado e direcionado para os auxílios emergenciais de renda aos vulneráveis de nosso país, número gigantesco atingido em cheio pelo coronavírus sob o aspecto social e econômico.

Os quadros da evolução da despesa específica decorrentes do enfrentamento da pandemia⁷ – que por sua vez farão parte do processo especial de prestação de contas do Presidente da República imposto pela Emenda Constitucional n. 106 – demonstra o

⁷ Quadro de monitoramento dos gastos da União com a COVID-19 do Tesouro Nacional Transparente disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>, acesso em 28/09/2020

direcionamento de gastos para a questão social, aliás, como sugere o relatório citada da OXFAM.

Pelo citado quadro de monitoramento dos gastos da União com o combate à COVID-19, percebe-se que dos 586,9 bilhões previstos, já foram pagos 413,9 bilhões; e dos 322,00 bilhões com auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade social, foram pagos 217,46 bilhões, sem contar os demais auxílios de natureza social. Em outras palavras, a maior parte do orçamento está direcionado aos benefícios sociais referentes ao benefício emergencial, ampliação do Programa Bolsa Família e Manutenção do Emprego e Renda.

Válido mencionar o conteúdo do art. 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 que dispõe que “os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental”.

É certo que o alcance deste elevado nível ainda está muito distante num país de tamanha desigualdade social; todavia, o chamado Orçamento de Guerra perfilha caminho para a busca de um mínimo vital à grande massa de brasileiros que estão em manifesta vulnerabilidade social, mesmo a despeito de desacertos na distribuição dos benefícios emergenciais.

Parece nítido o combate ao retrocesso social cujo conceito está bastante balizado na obra de Canotilho (2007, p. 338-339). Isto porque, o texto da Emenda Constitucional n. 106, que regula planejamento orçamentário e respectiva execução, busca também a permanência de políticas públicas que possam alcançar o número ideal de brasileiros em autêntica situação de vulnerabilidade social em tempos de pandemia num evidente processo de inclusão social tão almejado por um Brasil de desigualdades.

Sob este viés, é o que pondera Milene Cunha:

Ora, o Estado, ao decidir se organizar como um Estado Social, assume a obrigação de ser um agente da promoção social e organizador da economia, obrigando-se a garantir serviços públicos e proteção à população. Como consequência dessa decisão, exige-se que busque conduzir suas ações de forma planejada e ordenada, dentro de um padrão mínimo de qualidade que atenda as expectativas da sociedade, ainda que progressivamente, não sendo admissível que se ampare de forma reiterada na reserva do possível para justificar sua inércia ou baixo resultado na oferta desses serviços públicos”. (CUNHA, 2017. p. 187-216).

Derradeiramente, como bem lembrado por Brega Filho (2013, p. 103-123), o retrocesso social, em sua essência, impede que os direitos sociais – mormente os já incorporados ao patrimônio jurídico – tenham seu exercício restrito ou mesmo impedido diante das adversidades.

E foi Norberto Bobbio quem afirmou categoricamente que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-lo, mas de protegê-lo”.

5. CONCLUSÃO

Sabe-se que os direitos fundamentais servem para a concretização das exigências da dignidade humana.

E no tocante ao Estado Democrático, os direitos fundamentais se inserem em um patamar de maior segurança jurídica para o cidadão na medida em que se busca uma maior concretização dos direitos sociais sem que se interfira no processo político de elaboração dos atos, normas legais no âmbito do processo legislativo.

No decorrer deste estudo foi possível identificar que o Orçamento de Guerra, apesar de conter normas de índole infraconstitucional, não ostenta vícios de inconstitucionalidade na medida em que, pelo regime fiscal extraordinário incrementado, pode se constatar que seu alcance é maior do que apenas normas de finanças públicas, mas busca concretizar direitos fundamentais sociais tudo em um contexto de bem estar da população em geral, em especial os que estão em manifesta vulnerabilidade, e são muitos em nosso país.

Neste sentido, opera, através de auxílios emergenciais e sociais, extensa inclusão social a evitar estado de grande pobreza aos que já estão em situação social de nítida desigualdade diante dos mais abastados em uma economia capitalista.

A crítica que poderia ser feita, na verdade, nos remete a período anterior ao Orçamento de Guerra dado ao planejamento orçamentário e respectiva execução financeira conter falhas que merecem ser contidas com o tempo – aliás, em futuro bem próximo – a fim de se alinhar ao melhor conceito de Estado Responsável antes que possa se intitular Estado Garantidor.

Assim, a inclusão social concebida pela Constituição Federal não virá de medidas drásticas que requerem financiamento estatal através de endividamento do Estado, mas de regular gestão financeira promovida por um orçamento responsável.

Ainda, virá de um autêntico Estado Democrático de Direito que de fato assegure o núcleo essencial da Constituição Federal, a dignidade humana de um povo que, a despeito das mazelas do Estado, é merecedor do respeito promovido pela justiça social.

REFERÊNCIAS

ANTARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezzerra. **Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros**, Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 61, jul./dez. 2012.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira e BITENCOURT, Daniela. **A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Judicial do Orçamento Público e a Proteção dos Direitos Humanos**, Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Brasília, v. 3, n. 1. Jan/Jun. 2017

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 4ª Reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. - Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio Conti). São Paulo: Blucher, 2018

BOGOSSIAN, André. **Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas**, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Volume 5, n. 3; jul-dez 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil**. São Paulo, 2017 - Tese (Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

COSTA, Ilton Garcia da; CAMPIDELLI, Laísa Fernanda. **A diminuição da extrema pobreza, baseada em políticas públicas eficazes e garantia do mínimo existencial**. Paz, Constituição e Políticas Públicas, 1ª edição – Curitiba: Instituto Memórias, 2016

COSTA, Ilton Garcia da; LUZ, Igor H. S. **A Força Normativa da Solidariedade: Entre a Adjetivação da Dignidade e seu Caráter Coadjuvante**. Revista Culturas Jurídicas, v. 7, p. 168-192, 2020.

COSTA, Ilton Garcia; GONÇALVES, Aline M. **Da Sociedade Antiga à Sociedade Política e a Funcionalidade do Direito**. Nomos (Fortaleza), v. 36, p. 205-224, 2016.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controle financeiro externo em Portugal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodium, 2008.

CUNHA, Milene. **O controle da execução orçamentária como meio garantidor de direitos fundamentais**. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weber de; CAMARGO,

João Batista (Coord.). Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DALLARI, S. G. O direito à saúde. **Revista de Saúde Pública**, S. Paulo, 22:57-63, 1988.

LESPOUY, Leandro. **Los derechos humanos y los estados de excepción**; Proyecto “Independencia y acceso a la justicia en América Latina, Parte 2” 08 CAP3-1898. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), 1999.

MARQUES DE AZEVEDO, E.; BARÇANTE DE ALMEIDA, G.; ALVARENGA PORTES, P. **O Mito da Teoria da Reserva do Possível: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais**. *Direito e Desenvolvimento*, v. 4, n. 8, 5 jun. 2017.

SANTIN, Valter Foletto. **Serviço Público e Direitos Humanos**. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, n. 2, mai/ago 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico** – RFDPE, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, set./fev. 2016.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano, LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana, **Revista Jurídica da Presidência Brasília** v. 22 n. 126 Fev./Maio 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VENTURA, Deisy. **“Pandemias e estado de exceção”**. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. (Org.). *Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Belo Horizonte, MG: Del Rey/IHJ, 2009.