XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

JULIA MAURMANN XIMENES

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 - IMED – Santa Catarina
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 – Goías
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 (UFSM – 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 I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Rogerio Luiz Nery Da Silva

Julia Maurmann Ximenes

Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-811-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito) ocorreu em Goiânia nos dias 19-21 de junho de 2019 com a participação de vários pesquisadores. A temática do Encontro, "Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo", está totalmente alinhada às discussões do Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas".

Diante do número de trabalhos encaminhados, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas é dividido em três agrupamentos de pesquisas. A apresentação e o posterior debate sobre os 17 trabalhos submetidos à avaliação por pares do primeiro GT foi coordenada pelos professores doutores Julia Maurmann Ximenes, Saulo de Oliveira Pinto Coelho e Rogério Luiz Nery da Silva. A coordenação optou por não categorizar os trabalhos em temas, o que deixou o debate transversal durante toda a tarde, sempre retomando uma questão crucial na problemática do GT – a definição de políticas públicas e seus impactos na efetivação dos direitos.

Neste sentido, vários pesquisadores apontaram a necessidade da valorização da pesquisa empírica em Direito. Objetos de pesquisa como o papel do Estado na efetivação de direitos sociais, diálogos institucionais, pacto federativo e ciclo das políticas públicas não são abstratos mas conectados à realidade brasileira, demandando levantamento de dados que contribuam para uma análise crítica da problemática.

Esta apresentação tem como objetivo apenas suscitar a curiosidade e o convite ao leitor interessado no contexto de efetivação de direitos sociais no Brasil. O atual cenário da pesquisa jurídica sobre o papel do campo jurídico na efetivação de direitos sociais está presente nesta coletânea. O amplo leque de objetos de pesquisa poderá instigar outros pesquisadores no desafio de reflexão sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho - UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A VINCULAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BINDING BUDGET EXECUTION AS A PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION INSTRUMENT

Mateus Tamura Aranha [1]
Jose De Oliveira Junior [2]

Resumo

O orçamento público tem previsão constitucional para a sua elaboração, devendo ser objeto de leis orçamentárias. Mas estas não são atos normativos meramente formais, eis que possuem aspecto de lei material. Portanto, para que os direitos sociais possam ser efetivados faz-se necessária a atuação estatal. Assim, deverão constar no orçamento público as despesas referentes às políticas públicas a serem implementadas. Com isso, caberá ao gestor público cumprir a execução orçamentária para que sejam realizadas as políticas públicas escolhidas, por meio dos serviços públicos. Utilizou-se o método dedutivo e pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direitos sociais, Políticas públicas, Orçamento público, Leis orçamentárias

Abstract/Resumen/Résumé

The public budget has constitutional provision for its elaboration and should be subject to budget laws. But these are not merely formal normative acts, they have an aspect of material law. Therefore, in order for social rights to be enforced, state action is necessary. Thus, public expenditure on public policies to be implemented should be included in the public budget. With this, it will be up to the public manager to fulfill the budget execution so that the chosen public policies are carried out, through the public services. The deductive method and bibliographic research were used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social rights, Public policies, Public budget, Budget laws

---

[1] Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná/UENP, possui MBA em Direto Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas/FGV e Especialização em Direito Civil pela Faculdade Autônoma de Direito/FADISP.

[2] Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Pós-graduado em Direito Público na Universidade Gama Filho. Pós-graduado em Direito Penal pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá. Professor Universitário.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é de essencial importância para a efetivação das políticas públicas, tendo em vista que nas leis orçamentárias constam como serão realizados os gastos pela administração pública em dado momento.

Percebe-se, então, que da análise das leis orçamentárias se infere quais as medidas tidas como prioritárias pelo gestor público, indicando como se dará a sua atuação no curso de seu mandato eletivo, inclusive quanto à efetivação dos direitos sociais previstos no ordenamento jurídico.

Relevante notar, em contrapartida, que a elaboração do orçamento público passa pelo crivo do Executivo e conta com a aprovação pelo Legislativo, devendo contar também com a participação popular por meio de audiências públicas (art. 48, § 1º, Lei Complementar nº 101/00).

De se ressaltar ainda que, no âmbito municipal, há também a previsão de realização de audiência pública no art. 43, Lei nº 10.257/01.

Com isso, necessário obedecer ao que fora deliberado após o trâmite desse processo legislativo, sob pena de se descumprir o anseio da população. Assim sendo, as eventuais emendas às leis orçamentárias provavelmente irão contrariar o que fora deliberado numa audiência pública que contou com a participação popular, inclusive em relação às opções referentes aos direitos sociais e às políticas públicas escolhidas para sempre implementados.

Não se olvida, outrossim, que ao tratar de orçamentos há a referência a lei em sentido estrito, isto é, aquela que tem o projeto de iniciativa do Chefe do Executivo (art. 165, Constituição Federal), passando pela análise do Legislativo, contando com a participação popular por meio de audiência pública. Poderá, se o caso, haver emendas parlamentares. Segue-se então, finalmente, para a sanção ou veto pelo Executivo, sendo que o veto voltará a ser analisado pelo Legislativo.

Denota-se, pois, tratar de norma legal, com obediência a todo o rito do processo legislativo, contendo informações quanto à receita estimada e a fixação de gastos daquele ente público. Logo, revela-se a sua inconteste relevância para a sociedade, mormente quando se observa que ela contém o valor destinado a cada dispêndio futuro.

Destarte, o objetivo deste trabalho é procurar verificar se a vinculação ao orçamento público é instrumento adequado para a implementação de políticas públicas. Ou seja, o escopo é constatar se os direitos sociais previstos na Constituição Federal e legislação esparsa são atendidos pela atuação estatal, quando do cumprimento das leis orçamentárias que contêm

informações ligados às políticas públicas.

A justificativa para a elaboração do presente texto é averiguar se é possível ao gestor público deixar de atender o disposto nas leis orçamentárias e quais as consequências se descumprir tais previsões legais. Em contrapartida, será apreciado se a fiel execução das leis orçamentárias pelo administrador seria instrumento apto a implementar as políticas públicas.

Assim, será examinada a correlação entre a efetivação dos direitos sociais, por meio de políticas públicas, bem como a atuação estatal pela prestação de serviços públicos, com base na previsão orçamentária adotada.

No que tange aos aspectos metodológicos, adota-se o método dedutivo, eis que serão tomadas as premissas, aplicando-as para a obtenção da conclusão do presente trabalho. E sobre a sua abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, tendo a natureza aplicada, pois pretende a resolução de problemas específicos, com a respectiva aplicação prática. E em relação à sua natureza, a pesquisa em tela é exploratória e explicativa, almejando aprofundar o conhecimento sobre o tema. E quanto à fonte de dados, adota-se a pesquisa bibliográfica, consultando-se a doutrina pertinente à temática, bem como artigos, dissertações e teses.

2 DOS DIREITOS SOCIAIS

A noção de Estado, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, está ligada à concepção de um ente voltado à gestão do patrimônio público destinado à prestação de serviços, sempre focado no bem-estar da população. Ou seja, supera-se a ideia de que compete ao Estado apenas a não-intervenção nas relações com o particular, garantido-se as liberdades negativas. Com isso, passou-se a compreender que se faz necessária uma atuação estatal para que possa atingir o seu escopo principal: prestar bons serviços à população.

Insta lembrar, dessa forma, a classificação das dimensões dos direitos fundamentais, ressaltando que há certa divergência doutrinária quanto ao tema, mas será abordada a forma mais tradicional de classificação. Assim, pode-se destacar que os direitos de primeira dimensão seriam os ligados à liberdade (direitos civis e políticos), com base no Estado Liberal, ligada à abstenção estatal. Já a segunda dimensão estaria atrelada à noção de uma atuação estatal, podendo ser dado como exemplo, os direitos sociais e econômicos. Por sua vez, a terceira dimensão vincula-se aos direitos difusos e coletivos, voltando-se à concepção de fraternidade ou solidariedade. E os direitos de quarta dimensão relacionam-se à bioengenharia, bioética e biogenética.

Quanto ao ordenamento jurídico vigente, pode-se salientar que a Constituição

Federal de 1988, já em seu preâmbulo, estabelece que a Assembleia Constituinte se reuniu para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, dentre outras previsões.

Portanto, resta nítida a influência das conquistas insertas na Carta do Trabalho da Itália (1897), Constituição do México (1917), Constituição da Rússia (1918) e a Constituição da Alemanha – Weimar (1919). Ou seja, esses são os grandes marcos da conquista da população quanto ao reconhecimento dos direitos sociais, com repercussão em praticamente todos os país.

No Brasil, a primeira Constituição a trazer expressamente os direitos sociais, foi a Constituição Federal de 1934:

> Além dos tradicionais direitos individuais, a Constituição de 1934 inovou ao introduzir no constitucionalismo brasileiro os direitos sociais, de segunda geração. Esses direitos foram tratados separadamente dos direitos individuais, constando dentro do Título que tratava "Da Ordem Econômica e Social" (GROFF, 2008, p. 114).

Posto isso, impende mencionar que são tidos como direitos sociais aqueles relacionados a saúde, educação, segurança, economia, previdência, habitação e meio ambiente.

Insta salientar também que, pelas conquistas ínsitas à noção de direitos sociais, tais garantias não poderiam, a princípio, serem extirpadas de textos constitucionais. Essa previsão é expressa em Portugal:

> [...] é importante destacar que a Constituição Portuguesa possui previsão expressa sobre a proibição de retrocesso (art. 18.3), assim disciplinada: ´As leis restritivas de direitos, liberdade e garantias, têm de revestir caráter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais´ (BREGA FILHO, 2013, p. 108).

Já no Brasil tal princípio seria implícito, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, CF). No entanto, essa vedação não é absoluta, conforme consta da conclusão de Brega Filho (2013, p. 121):

> [...] o Poder Judiciário deve analisar a constitucionalidade dessa diminuição de direitos, mas isso só será possível no caso concreto. Não é possível afirmar que tudo que diminua direitos é retrocesso proibido. É preciso, caso a caso, avaliar a sua ocorrência.

Observa-se, assim, que competirá ao Poder Judiciário verificar se seria possível a restrição de algum direito social, mormente para verificar se está a se referir a conteúdo

essencial dos preceitos constitucionais. Porém, parte-se da noção de que, em regra, não deveria haver esse retrocesso.

Destarte, diante de sua natureza, para que sejam atingidos esses direitos sociais, há a necessidade de atuação estatal, por meio de prestação de serviços públicos, almejando se atingir o bem-estar social.

Contudo, como sabido, no Brasil o Estado não é capaz oferecer adequadamente todos os serviços públicos supracitados, notadamente pela escassez de recursos financeiros para suportá-los. Por isso, revela-se indispensável a adoção de um eficiente planejamento da atuação estatal com o objetivo de melhor atender o povo e em assunto que entendam prioritários.

Para tanto, deverá haver amplo debate com a sociedade e seus representantes, para se verificar qual a maneira mais adequada de se adotar as políticas públicas necessárias naquele momento. Além disso, é de uma importância que essas deliberações sejam levadas para as audiências públicas quando da elaboração das leis orçamentárias, fazendo com que se insira no orçamento público dotações específicas para cada uma dessas demandas.

Pois bem, para que os direitos sociais sejam efetivados, necessita-se de prestação de serviços públicos. E para que estes ocorram, é indispensável a adoção de políticas públicas, sobretudo para se encontrar a melhor forma de atender aquela demanda.

Todavia, para que sejam efetivamente implementados, faz-se necessário que haja previsão orçamentária para tanto, sob pena de se frustrar a execução de qualquer medida.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora previstos constitucionalmente e com diversas leis tratando do tema, os direitos sociais ainda são de difícil efetivação. Como já mencionado, necessita da atuação estatal para serem realizados, mas a verba pública não é suficiente. Por isso, a necessidade de um bom planejamento para que haja uma otimização dos serviços públicos a serem prestados.

Vale lembrar que a democracia pode ser conceituada como “governo do povo, pelo povo, para o povo”, frase atribuída a Abraham Lincoln. Dessa forma, revela-se de suma importância a realização de políticas públicas para se atingir o governo para o povo.

Por isso, é relevante destacar o conceito de políticas públicas:

> As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. [...] A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das

> ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função (SANTIN, 2013, p. 21/22).

Percebe-se então que, por meio das políticas públicas, é elaborada a programação de como deverão ser prestados os serviços públicos destinados a dar efetividade aos direitos sociais previstos constitucional e legalmente. Ou dito de outro modo, as políticas públicas estão atreladas à estratégia a ser desempenhada pela administração pública para que a atuação estatal seja a mais adequada e eficiente para atingir o bem-estar social.

Assim, observa-se que a adoção dessas práticas faz com que se alcancem os objetivos da República Federativa do Brasil:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ademais, constata-se que para se realizar essas medidas é indispensável a atuação da administração pública, o que vem a gerar dispêndios de grande vulto, obviamente. Com isso, por representarem elevado custo para o Estado, em muitas ocasiões deixam de ser implementados, diante da falta de verba.

No entanto, não se olvida que, em regra, a atuação estatal é necessária, sobretudo, nas áreas em que a população mais necessita de prestação de serviços públicos.

Assim, compete salientar que:

> Os objetivos das políticas públicas são, justamente, responder aos reclamos de setores marginalizados, que são considerados como vulneráveis. Diante disso, as demandas sociais chegam de duas formas: por agentes que ocupam o poder, mas são influenciados pela pressão que a sociedade civil exerce sobre este poder. E, também visam solidificar os direitos de cidadania, criados nas lutas sociais, que são transformados em direitos reconhecidos. Que têm por objetivo desenvolver alternativas de geração de empregos e renda. Esta política, na realidade, é compensatória; visto que, as políticas econômicas praticadas, de certo modo, devassam a vida social do trabalhador (BONESSO, 2006, p. 51/52).

Denota-se, pois, a necessidade da existência de políticas públicas para que os serviços públicos sejam prestados de forma adequada, cumprindo-se, como consectário, o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF).

Além disso, insista-se que estão intrinsecamente ligados: direitos sociais, políticas

públicas, serviço público, finanças públicas e orçamento público. Logo, são temas que devem ser analisados em conjunto.

Pois bem. Para se atingir a contento a elaboração de políticas públicas, faz-se necessário o cumprimento de suas etapas, denominadas de ciclo de políticas públicas.

Ainda há certa divergência conceitual quanto às fases desse ciclo, com algumas críticas quanto ao tema, porém é certo que:

> [...] o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas (RAEDER, 2014, p. 127).

Dessa forma, para a melhor compreensão do tema:

> A partir de referências mais recentes sobre o tema é que se optou, aqui, pelo reconhecimento de cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas (RAEDER, 2014, p. 127).

De modo sintético, pode-se salientar que a percepção e definição de problemas são efetuadas pelas pessoas envolvidas, ou então, por representantes das classes que necessitem destas políticas públicas, sendo condutas prévias. Já na fase da agenda, passe-se para o aspecto de formalizar aquele anseio então diagnosticado. Assim, atinge-se a formação de programas e projetos, cujo intuito é atingir o escopo levantado, estipulando-se a forma como será realizada aquela ação estatal. Por sua vez, a implementação é o momento em que serão efetivamente realizadas as condutas para que se possa colocar em prática a política pública. Vale destacar que em todos esses momentos, faz-se necessário o monitoramento e avaliação das ações com o objetivo de verificar se estão sendo eficazes, mensurando-se os seus resultados (RAEDER, 2014, p. 129/137).

Importante notar que, para se alcançar o que fora determinado no ciclo de políticas públicas, é indispensável que haja a previsão orçamentária, com dotação específica para tanto, sob pena de se tornar inócua a elaboração de todas essas fases. Ou seja, para poder realizar um gasto público, é obrigatória a sua inclusão nas leis orçamentárias.

Portanto, o planejamento estratégico é fundamental para o sucesso de uma política pública, tendo em vista que as leis orçamentárias são editadas em momento anterior ao gasto público, por óbvio.

4 DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988, demonstrando grande preocupação com o tema, a partir do art. 145, em seu "Título VI - Da Tributação e do Orçamento", traz as normas atinentes a essa matéria. Por sua vez, as finanças públicas contêm um local de destaque em nossa Constituição Federal, pois, a partir do art. 163, no "Capítulo II – Das Finanças Públicas" há a previsão constitucional de um tema tão caro à população.

Insta citar que o supracitado capítulo contém duas seções, a saber: i) normas gerais e ii) dos orçamentos; encerrando-se no art. 169.

Constata-se, assim, o intuito de se dar *status* constitucional ao assunto, aplicando-se-lhes, por óbvio, todos os seus consectários, notadamente a maior rigidez de seu teor, exigindo-se o trâmite de emenda constitucional para a sua eventual alteração.

Aliás, registre-se que seria possível cogitar de cláusulas pétreas implícitas, pois decorrem diretamente da noção de separação de poderes (cada órgão possui sua autonomia financeira/orçamentária) e do pacto federativo (cada ente federado possui competência própria de tributar com a consequente noção do quanto poderá arrecadar/gastar).

5 DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Adentrando ao tema, convém notar que a palavra "orçamento" liga-se à noção de previsão, provisionamento, conhecimento prévio de valores, dentre outras concepções.

Logo, deduz-se que o orçamento público está atrelado à ideia de estabelecer previamente como será planejado o gasto público, delimitando metas e saber com antecedência o valor que um ente federado pretende arrecadar em dado período, além de fixar as despesas que irão incorrer nesse interregno.

Portanto, verifica-se a atenção a ser dada pelos gestores públicos no que tange às receitas e despesas do órgão em que dão responsáveis.

Aliás, a elaboração do orçamento é o momento propício para compor os interesses existentes na sociedade. Logo, possui grande importância:

> O planejamento deve, por óbvio, configurar a sede primeira dos eventuais conflitos e ponderações a serem realizadas entre os divergentes interesses consagrados na Constituição Federal (BOGOSSIAN, 2015, p. 188).

Com isso, fica claro que, para se apurar essas cifras, faz-se necessária a verificação acurada da estrutura desse ente, devendo se conhecer minuciosamente suas nuances e suas características peculiares.

Logo, revela-se indispensável saber o seu potencial de arrecadação, demonstrando-se detalhadamente ainda o histórico de inadimplemento, os êxitos oriundos de ações exacionais, ônus decorrentes das ações antiexacionais, índice de sucesso nos parcelamentos tributários anteriores, repasses advindos de outros entes federados, dentre outras fontes de receita.

Em contrapartida, não se olvida a importância de se diagnosticar previamente os dispêndios que deverão ser suportados, atentando-se sempre à despesa com pessoal, cumprimento mínimo das despesas com percentual obrigatório (saúde e educação), continuidade e início de obras públicas, políticas públicas a serem implementadas, repasses a serem transferidos a outros entes e outros gastos que certamente incorrerão.

Portanto, denota-se a relevância do orçamento público para a sociedade:

> O que se defende é uma visão do orçamento na qualidade de instrumento jurídico do planejamento econômico e social, demandado pela Constituição. Propugna-se, portanto, por tomar em conta o orçamento em sua dimensão ampla, em relação ao seu processo, e não somente em relação a uma de suas etapas, qual seja, a final: a percepção do orçamento como momento unicamente centrado na confecção da Lei Orçamentária Anual é por demais reducionista. Ele deve ser tomado como o instrumento de ligação entre os sistemas político, social e jurídico (BOGOSSIAN, 2015, p. 189).

Ademais, quanto à importância das leis orçamentárias, merece destaque o entendimento de Britto (2005, p. 64) ao se referir que "previstas conjuntamente e de forma encadeada no *caput* do art. 165 do texto constitucional pátrio, alçam-se à categoria das mais relevantes leis infraconstitucionais em nosso ordenamento" (*apud* FARIA, 2009, p. 28).

Assim sendo, pode-se mencionar que fora instituída a compreensão de que seriam necessárias três leis orçamentárias para a gestão estatal atuar a contento.

Desse modo, criou-se o denominado de plano plurianual (PPA), cuja finalidade é a projeção da administração pública para o intervalo de quatro anos. Trata-se, em verdade, de instrumento indispensável à boa governança, devendo se considerar a seguinte ponderação no que tange ao tema no âmbito municipal, mas que se aplica também às outras esferas:

> Governar um município sem um plano plurianual sério, bem elaborado, precedido de estudos de cenários internos e externos, com escolhas criteriosas e democráticas de prioridades, fixando estratégias claras e bem definidas é como comandar um transatlântico no meio do oceano sem mapa, instrumentos de navegação e, principalmente, sem saber o porto de destino (CONTI, 2018, p. 108).

Infere-se pela lição transcrita acima que se mostra indispensável saber qual será o objetivo do governante, adotando-se critérios idôneos para a sua tomada de decisão.

Vale destacar, para tanto, que os mandatos eletivos, em regra, possuem esse lapso temporal de quatro anos. Com isso, não fora uma mera coincidência, mas, sim, algo pensado a ser implementado pelo período em que aquele gestor estiver à frente da entidade federada.

Merece atenção, contudo, o fato de que no primeiro ano do Chefe do Executivo, por exemplo, ele irá ter um PPA estipulado pelo administrador anterior, tendo em vista a necessidade de ser planejado e estipulado previamente.

Assim sendo, ao tomar posse no cargo, não seria possível que fizesse o referido PPA para o tempo todo de seu mandato, incluindo aí o primeiro ano, por uma impossibilidade fática. Por isso, o PPA é elaborado pelo gestor público no segundo ano de seu mandato e com vigência até o primeiro ano do mandato de quem venha a substituí-lo. Percebe-se, dessa forma, que se trata de uma lei com vigência temporária, isto é, um quadriênio.

Pois bem, além do PPA, há a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que trará em seu bojo as metas e prioridades, orientando a elaboração da lei orçamentária anual (LOA).

A LDO deverá ainda equilibrar as receitas e as despesas, devendo trazer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Além disso, deverá trazer anexo de metas fiscais, cujo intuito é verificar posteriormente se tais metas foram atingidas. E, caso não o tenham, será possível constatar em quanto está distante do objetivo. A vigência da LDO também é temporária. Contudo, terá o prazo de um ano, por força do princípio da anualidade.

Já na LOA haverá a menção a valores. Assim, trará em seu teor a receita estimada para o ano subsequente, demonstrando, desse modo, que será necessário um conhecimento prévio da realidade do ente para poder se avaliar quanto haverá de receita. Ademais, a LOA deverá fixar as despesas que incorrerão no ano seguinte, isto é, são os dispêndios que deverão ser honrados. Uma vez mais, resta indubitável que o gestor e seus asseclas deverão conhecer a realidade daquela entidade, pois terão de fazer projeções em relação aos gastos do ano seguinte.

Registre-se, outrossim, que tanto em relação às receitas, como em relação às despesas, os valores serão informados de acordo com cada rubrica. Ou seja, esses valores deverão ser destacados para cada área, levando-se em consideração a sua natureza.

Insta mencionar que a LOA deverá dar cumprimento às previsões do PPA e da LDO, eis que é maneira de se materializar as suas previsões, metas, diretrizes. Dessa forma, a LOA conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os

objetivos e metas, devendo ser acompanhada das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Deverá também conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO, destinada ao: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Também vige para a LOA o princípio da anualidade, tendo vigência por um exercício.

Desse modo, cabe salientar que:

> [...] nossas leis orçamentárias, como nos demais países, têm vigência temporária, em atenção ao princípio da anualidade, que, por disposição legal (Lei 4.320/1964, artigo 34), corresponde ao ano civil, iniciando-se em 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro.
> A anualidade orçamentária, erigida à condição de princípio pelos doutrinadores, é, de um lado, uma necessidade, uma vez que os orçamentos públicos exercem as funções de controle, gestão e planejamento e, para isso, torna-se imprescindível que se estabeleça um período determinado para que sejam previstas e autorizadas as receitas e despesas, a fim de que possam ser controladas (CONTI, 2018, p. 185/186).

Compete registrar ainda, pela relevância, que é vedada a utilização modalidade denominada de lei delegada para o PPA, LDO e LOA, por força do art. 68, § 1º, inc. III da Constituição Federal.

6 DO CUMPRIMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Conforme já exposto acima, o PPA, a LDO e a LOA são formalmente leis, espécie de ato normativo, submetido ao processo legislativo (art. 59, inc. III, CF). Todavia, por algum tempo entendeu-se que seriam leis apenas no aspecto formal, sem se levar em conta o aspecto material.

Contudo, destaque-se que ultimamente tem ganhado força a noção de que as leis orçamentárias são leis no sentido formal e material, decorrendo delas normas e imposições a serem cumpridas pelos administradores públicos.

Logo, merece maior atenção, competindo a seguinte observação:

> Urge, portanto, que o orçamento público passe a ser visto, não apenas no plano formal, mas principalmente material, dentro de uma visão constitucional de instrumento fundamental do Estado (e não de governo) (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 188).

Destarte, os gestores públicos devem observar os seus preceitos, sobretudo para que seja efetivado o que fora deliberado pela população de forma direta (audiências públicas) ou

indireta (representados pelo Executivo e Legislativo). Portanto, o mandatário que estiver no primeiro ano de sua gestão deverá observar os preceitos insertos nas referidas leis orçamentárias. Logo, é de bom alvitre serem cumpridas as previsões dessas normas, mormente para não se alterar substancialmente ao que fora fixado por quem detinha poderes para tanto à época de sua instituição.

Por isso, não se mostra muito adequada a autorização prévia já constante da LOA de que o Chefe do Executivo pode remanejar, por meio de decreto, um determinado percentual, pois isso poderia desnaturar o referido ato legislativo.

Ademais, deve haver um controle pelos Tribunais de Contas (denominado também de Instituições Superiores de Controlo, em Portugal) em relação ao cumprimento do orçamento vigente:

> Aponta-se, nesta perspetiva, para a necessidade de as ISC, na avaliação de programas e políticas públicas, tomarem em consideração os custos de oportunidade de utilização dos recursos financeiros públicos, isto é, de considerarem os resultados que poderiam ter sido alcançados com uma afetação diferente dos dinheiros públicos. Esta conceção de controlo financeiro externo admite, pois, que as ISC estendam a sua missão à avaliação do próprio mérito das escolhas públicas (COSTA, 2012, p. 55/56).

Além disso, o serviço exercido pelos Tribunais de Contas são tidos como importantes controles, destinados ao Legislativo e aos cidadãos:

> Os resultados das auditorias são, portanto, relevantes para o exercício do controlo jurisdicional, bem como para o exercício do controlo político e do controlo social, em virtude da informação relevante que disponibiliza aos Parlamento e aos cidadãos (COSTA, 2012, p. 75).

Critica-se ainda o fato de haver a possibilidade de as normas orçamentárias serem alteradas por leis posteriores, perdendo-se, em muitas vezes, a sua estrutura original. Isso faz com que o orçamento seja mera peça decorativa, eis que passível das mais diversas formas de alterações posteriores,

Assim sendo, imperioso registrar que o orçamento público, por retratar o objetivo almejado pelo administrador público, após consulta à população interessada por meio de audiência pública, bem como pela aprovação pelo Legislativo e respectiva sanção do Executivo, não pode ser alterado ou emendado sem que haja motivo relevante para tanto. Ou dito de outro modo, o esforço é para que seja cumprido à risca, nos termos que fora aprovado em sua redação original, sob pena de desvirtuamento de seu escopo.

Frise-se, pela importância, que ao serem editadas, as leis orçamentárias criam

expectativas na população, notadamente quanto às prioridades a sem atendidas pela administração pública, mas sem se olvidar também quanto às políticas públicas a serem implementadas.

Assim sendo, altera-se a ideia de que o orçamento era mera peça retórica, pois nele contém informações extremamente relevantes:

> Enfim, uma posição moderna propugna pela compreensão do orçamento como programa de gestão estatal, ou seja, um plano que expressa em termos financeiros, em determinado período de tempo, o programa de ações governamentais e os seus meios de meios de financiamento. [...] (BOGOSSIAN, 2015, p. 187).

Lembre-se, por oportuno, que os direitos sociais (denominados de segunda dimensão) são os que mais necessitam de atuação estatal para serem efetivados. Por isso, cabe especial atenção a eles quando da elaboração das leis orçamentárias:

> Estando caracterizado que os direitos fundamentais sociais possuem eficácia diretamente da Constituição, ao menos em certa medida, no sentido de evitar que o Poder Público restrinja a sua densificação já realizada, cabe verificar outra vertente dessa carga eficacial, qual seja, a de impor ao Poder Executivo que efetive os investimentos previstos na Lei Orçamentária Anual em programas específicos que concretizam direitos fundamentais sociais a prestações (GRADVOHL, 2009, p. 356).

Reitere-se, pois, a premência de serem mantidos intactos os seus teores, para que não sejam maculadas as balizas ali expostas e impostas. Saliente-se ainda que o Judiciário tem, por vezes, determinado que sejam cumpridas metas e despesas ligadas a determinadas políticas públicas insertas nas leis orçamentárias, tendo em vista que os administradores públicos estão a descumprir as previsões legais trazidas no bojo dessas normas.

No entanto, Bogossian (2015, p. 192) entende que o Judiciário não pode ter atuação irrestrita ou ilimitada:

> A solução que se oferece é bastante simples: como visto, o orçamento deve representar o planejamento de governo, que deve ser feito com base no projeto político-institucional vitorioso nas urnas. Se, diante de um caso concreto, um magistrado verificar que as decisões alocativas foram tomadas de acordo com as decisões políticas feitas pela sociedade em um padrão de razoabilidade, então ele não poderá imiscuir-se em tal tarefa e efetuar escolhas realocativas.

Cumpre observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) é de suma relevância para se adequar às novas formas de gestão pública, devendo ser levada em consideração para a aplicação prática das leis orçamentárias. Portanto, não se mostra possível dissociar o orçamento público e suas respectivas leis da LC nº 101/2000, notadamente pelo fato de esta vir regulamentar as boas práticas da administração ao cuidar do erário.

7 DA VINCULAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Depreende-se do exposto que por estar lastreada em previsão constitucional, por serem as normas infraconstitucionais mais importantes e, sobretudo, por refletir a vontade da população e de seus representantes, não cabe mais cogitar de caráter autorizativo para as leis orçamentárias.

Ou dito de outro modo, as leis orçamentárias possuem caráter cogente:

> Na verdade, o desejo de um orçamento cada vez mais vinculado, dotado de impositividade ao gestor, reflete, no seu íntimo, o anseio da população pela efetivação das políticas públicas, transferindo-se para a lei a confiança que não se tem nos governantes, revelando crescente tendência de descrença das instituições e, especialmente, do Poder Executivo (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 201).

Com isso, pode-se assegurar que na visão mais consentânea com o ordenamento jurídico o orçamento público é impositivo, levando-se em consideração as peculiaridades de seu trâmite legislativo.

Ademais, sobreleva repisar a menção do entendimento de Carlos Ayres Britto em relação às leis orçamentárias ao consignar que são as normas infraconstitucionais mais importantes. Essa posição fora sufragada pelo pleno do Supremo Tribunal Federal ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663/RO, cujo relator fora o Min. Luiz Fux, julgado em 15.10.2014.

Conquanto extensa, de todo válido o acesso à discussão que permeou esse julgamento. São muitas as lições contidas nas manifestações dos integrantes do Supremo Tribunal Federal. No entanto, houve a perda do objeto da referida ação. Porém, trata-se de relevante apreciação dos temas ligados ao presente trabalho.

Impende mencionar ainda que com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015 houve, de certo modo, a consolidação da noção de orçamento impositivo. No entanto, quando de sua edição o contexto político era o seguinte:

> Tal inovação no ordenamento brasileiro veio como fruto de impasse institucional entre Congresso e Executivo, como má solução entre ameaças de ambas as partes: em troca da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2014, o governo se comprometeu a não vetar o "Orçamento Impositivo" na LDO daquele ano, que originou o "orçamento semi-impositivo" no Brasil. Do mesmo modo, a EC 86/2015 teria vindo para colocar um fim à subserviência do Legislativo em relação ao Governo e, consequentemente, limitar o pouco republicano "balcão de negócios" que tem sido estabelecido em torno da execução orçamentária. [...] (BOGOSSIAN, 2015, p. 187).

No entanto, essa norma fora objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.595, tendo sido concedida medida liminar, *ad referendum*, pelo plenário, pelo relator Ministro Ricardo Lewandowski, para suspender a eficácia dos artigos 2º e 3º da EC nº 86/2015. Em que pese essa situação, importante destacar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 revogou os artigos 2º e 3º da EC nº 86/2015. Logo, certamente o Supremo Tribunal Federal não chegará a apreciar o mérito dessa ADI, tendo em vista a perda de seu objeto.

Aliás, as alterações legislativas quanto ao tema têm chamado a atenção:

> É bem verdade que os eventos financeiros em nossa república vêm ocorrendo em uma velocidade incrível, e quando foi proferida a decisão liminar na ADI 5.595, o artigo 2º da EC 86 já havia sido revogado pela EC 95, conhecida por emenda do teto de gastos, que acabou com a vinculação dos gastos com saúde, a qual comentei em outra ocasião (SCAFF, 2017).

Contudo, importante registrar que houve essa tentativa de se regulamentar o orçamento impositivo no país, inserindo-se essa situação na Constituição Federal. Porém, esse intuito ainda persiste, tendo em vista o trâmite da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2015, da Câmara de Deputados, cuja ementa atual é a seguinte: "Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, parar tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica."

Assim, embora esteja no curso do processo legislativo, há a nítida demonstração de que o Congresso Nacional almeja, sim, inserir no texto constitucional a possibilidade de orçamento impositivo. Destarte, ainda que não esteja expresso na Constituição Federal, necessário destacar que decorre implicitamente de seu teor o entendimento de que as leis orçamentárias seriam impositivas.

Assim, aos gestores públicos compete a maior aplicabilidade possível do teor inserto nas referidas leis orçamentárias, notadamente quando se verifica que a efetividade das normas constitucionais dependem do escorreito agir do administrador público.

E, caso deixe de agir dessa forma, poderá ser pleiteada a determinação judicial para se fazer cumprir tais legislações.

Portanto, o gestor público deve cumprir o disposto nas leis orçamentárias, Há, pois, a vinculação da execução orçamentária.

8 CONCLUSÃO

A temática escolhida para o presente artigo serviu para verificar se a vinculação da

execução orçamentária seria instrumento de implementação de políticas públicas.

Dessa forma, foram expostas matérias relacionadas ao tema ora proposto. Por isso, houve a abordagem dos direitos sociais, das políticas públicas, das finanças públicas e do orçamento público. Na sequência, verificou-se a importância do cumprimento do orçamento público, passando-se depois a apresentar a vinculação da execução orçamentária.

Pois bem. No transcorrer do trabalho, constatou que os assuntos supracitados estão intrinsecamente ligados. Sendo assim, verificou-se que a conquista da previsão constitucional dos direitos sociais, demonstra a sua importância para o convívio social. No entanto, para que sejam efetivados necessitam de atuação estatal, por meio de serviços públicos. Todavia, para que haja essa prestação pelo Estado, faz-se indispensável que haja uma estratégia e um planejamento para a sua concretização, materializados por meio de políticas públicas.

Ademais, observou-se que os gastos públicos precisam estar previamente consignados nas leis orçamentárias, sob pena de não poderem ser realizados. Desse modo, revela-se a grande importância das finanças públicas, em especial o orçamento público, para haver a consecução dos serviços públicos.

Mas quando em vigor as leis orçamentárias, não pode o administrador público imotivadamente deixar de executar os preceitos contidos nessas normas. Logo, o seu agir está vinculado à execução orçamentária, devendo dar a maior eficácia possível a essas previsões.

Destarte, logrou-se demonstrar que as políticas públicas insertas nas leis orçamentárias terão que ser implementadas pelo administrador público. Noutras palavras, a vinculação da execução orçamentária pode ser considerada como importante instrumento de implementação de políticas públicas.

Por isso, deve haver especial atenção às alterações legislativas que almejarem proceder modificações nas políticas públicas que constavam originalmente no orçamento público, pois poderão impedir a sua efetivação.

Todavia, caso o governante deixe de cumprir o que dispõem essas normas orçamentárias, poderá ser obrigado a tanto pelo Judiciário, desde que este seja instado a julgar pedido nesse sentido.

REFERÊNCIAS

BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 3, p. 178-198, 2015. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3283/pdf_1. Acesso em 7 abr. 2019.

BONESSO, Allaymer Ronaldo R. B. **Orçamento Participativo, Cidadania E Direitos Humanos: Uma Visão Jurídico-Política.** Dissertação (Mestrado) em Ciência Jurídica. Jacarezinho: Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro (FUNDINOPI), 2006. Disponível em: https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes. Acesso em 2 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/cciViL_03/Constituicao/ Emendas/ Emc/ emc86.htm. Acesso em: 2 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ emc/emc95.htm#art3. Acesso em: 2 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm#art75. Acesso em: 2 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.595. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 abr. 2019.

BREGA FILHO, Vladimir. Proibição do retrocesso social: o estado da arte em Portugal e no Brasil. ***Argumenta Journal Law***, Jacarezinho - PR, n. 19, p. 103-124, mar. 2014. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/409. Acesso em: 12 abr. 2019.

CONTI, José Mauricio. **Levando o Direito Financeiro a Sério: A Luta Continua.** 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança: Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal.** Tese (Doutorado) em Direito. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/bg/Documents/Thesis_Paulo%20Costa.pdf. Acesso em 12. abr. 2019.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária.** Dissertação (Mestrado) em Direito. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.teses.usp.br. Acesso em 27 mar. 2019.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. A Eficácia dos Direitos Fundamentais de 2ª Dimensão e o Orçamento Público Impositivo. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Vol. 7, Nº. 1, 2009, p. 347-362, Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo =6167772. Acesso em 23 mar. 2019.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n. 178, p.105-129, abr. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf. Acesso em 13 abr. 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil.** 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/seq/n76/2177-7055-seq-76-00183.pdf. Acesso em 24 mar. 2019.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Políticas públicas de reconhecimento: redefinindo a lógica do orçamento. ***Argumenta Journal Law***, Jacarezinho - PR, n. 24, p. 100-120, jul. 2016. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/ 433. Acesso em: 12 abr. 2019.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, 2014. Disponível em: http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/ view/856/550. Acesso em 12 abr. 2019.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** 2. ed. São Paulo: Verbatin, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. Contas à Vista: Emenda orçamentária 86 foi declarada inconstitucional. E daí? **Revista Consultor Jurídico**. 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-set-05/contas-vista-emenda-orcamentaria-86-foi-declarada-inconstitucional-dai. Acesso em 24 mar. 2019.