

Revista Fórum de Direito
FINANCEIRO E ECONÔMICO

RFDFE

Coordenação
Regis Fernandes de Oliveira
Fernando Facury Scaff

IBDF



INSTITUTO BRASILEIRO
DE DIREITO FINANCEIRO

 **EDITORA**
Fórum

Sumário

Editorial	7
-----------------	---

DIREITO FINANCEIRO

Orçamento de resultado ou de desempenho

Regis Fernandes de Oliveira	13
1 Introdução	13
2 Perspectivas	14
3 Os tipos de orçamento	16
4 O orçamento de resultado	16
5 A execução orçamentária e seu controle	18
6 Compatibilidade entre o atual orçamento e o de resultado	18
7 O Plano Plurianual e análise de desempenho – Exigências para implantação	19
8 Há necessidade de alterar a estrutura do atual orçamento para implantar o de resultados?	21
9 Análise e conjecturas sobre o orçamento de programa. Flexibilidade nos dispêndios	22
10 Sanções	23
11 Conclusão	24

Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro

Heleno Taveira Torres	25
1 Metodologia da Constituição financeira cooperativa e a Constituição polícofederativa – Considerações iniciais	25
2 Federalismo fiscal na Constituição financeira no Brasil – Escorço histórico e formação institucional	27
3 Federalismo como princípio constitucional e a garantia de unidade nacional	32
3.1 A descentralização das unidades do federalismo	35
3.2 Unidade e descentralidade do federalismo na comparação de modelos	38
4 O federalismo fiscal cooperativo e sua dimensão funcional no constitucionalismo brasileiro	41
4.1 Constituição financeira e federalismo cooperativo na aplicação do princípio de eficiência	43
5 Solidariedade como princípio legitimador do federalismo cooperativo equilibrado e rigidez constitucional	46
6 Dirigismo constitucional e o dever de assegurar desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais – Limites e possibilidades	49
6.1 Proibição de redução do federalismo cooperativo à centralidade da União	52

Crédito público e sustentabilidade financeira

Fernando Facury Scaff	55
I Introdução	55
II Breves notas sobre direitos fundamentais	56
III Crédito público e equidade intergeracional	58
IV Instrumentos constitucionais e legais para controle do crédito e garantia da sustentabilidade financeira	63

V	A título de conclusão – O estrangulamento da Constituição econômica e social pela Constituição financeira	68
---	---	----

Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução

Élida Grazlane Pinto	71
1 Introdução.....	71
2 Diagnóstico de problemas para lembrar que lei orçamentária é, antes de mais nada, lei.....	74
2.1 Ausência de planejamento suficiente para cumprir as obrigações constitucionais e legais de fazer.....	76
2.2 Execução orçamentária permeada por atos imotivados ou abusivos.....	82
2.3 Falta de controle de aderência de procedimentos e resultados com os fins definidos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado	91
3 À guisa de conclusão – Desarranjos sobre o custeio dos direitos fundamentais e possibilidades de controle judicial	96
Referências.....	98

Os princípios e sua relevância no Direito Financeiro

Sônia de Oliveira Santos Baccarini	101
Introdução	101
Base legal	102
Princípios.....	102
Princípio do equilíbrio fiscal.....	103
Princípio da transparência.....	105
Princípio da prudência fiscal.....	106
Conclusão	107
Referências	108

Novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – Inconstitucionalidade persistente?

Matheus Carmelo Assunção	109
1 Introdução.....	109
2 A inconstitucionalidade dos coeficientes previstos na LC nº 62/89.....	110
3 Consequências da omissão legislativa.....	111
4 Novos critérios de rateio previstos da LC nº 143/2013 – Mais do mesmo?.....	112
5 Conclusões	114
Referências	115

O uso das Medidas Provisórias para instituição de créditos adicionais extraordinários e o orçamento público

Denis Carmargo Passerotti	117
1 Introdução.....	117
2 O gasto público e os créditos adicionais	118
3 Classificação dos créditos adicionais	120
3.1 Dos créditos adicionais suplementares.....	120
3.2 Dos créditos adicionais especiais	120
3.3 Dos créditos adicionais extraordinários.....	120
3.4 As principais distinções entre as espécies de créditos adicionais	121

4	Das hipóteses autorizadoras à criação do crédito adicional extraordinário	122
4.1	Guerra, comoção interna ou intestina, e calamidade pública.....	122
4.2	Considerações gerais acerca dos pressupostos constitucionais da medida provisória e sua utilização na abertura de créditos extraordinários	124
5	A constitucionalidade das medidas provisórias que autorizam a abertura de créditos adicionais extraordinários	125
6	As medidas provisórias e o impacto no orçamento e no desenvolvimento económico	128
7	Conclusões	129
	Referências	131

DIREITO ECONÔMICO

Petrobras – Monopólio estatal e política concorrencial

Gilberto Bercovici	135
I A formação do mercado de combustíveis no Brasil	135
II O monopólio estatal e a distribuição de combustíveis	137
III O abastecimento nacional de combustíveis como serviço de utilidade pública.....	140
IV O mercado de distribuição e os preços administrados dos combustíveis	142
V O poder de compra da Petrobras, a política industrial e a política concorrencial	144

A “paixão europeia pela austeridade” – Um novo projeto neocolonialista

Antônio José Avolãs Nunes	149
Referências	177

Quanto vale um imóvel no Brasil? Ele é acessível? Não? Então vale menos

Adriana Romeiro de Almeida Prado, Luiz Alberto David Araujo	181
I Introdução.....	181
II A questão das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.....	182
III A legislação que obriga a acessibilidade	182
IV A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como norma hierarquicamente superior, por força do parágrafo 3º do artigo 5º.....	184
V Os prazos já se esgotaram. Imóvel novo deve ser acessível; imóvel antigo deve já ter sido adaptado.....	185
VI O ato de avaliação e a acessibilidade	187
VII Uma sugestão de quesitos	189
Referências	190

A estrutura jurídica do moinho satânico: a luta de classes que Polanyi não encarou

Luiz Ismael Pereira	191
Introdução	191
A genealogia do liberalismo por Karl Polanyi – Uma questão social.....	192
Trabalho, mercado e regulamentação – O Estado age.....	194
A luta de classes está na tessitura normativa.....	198
Conclusão	202
Referências	204

Paradigmas legais para os investimentos dos fundos de pensão instituídos –
A terceirização da atividade financeira

Ricardo Ehrensperger Ramos	207
Introdução.....	207
1 O arcabouço normativo da gestão de ativos	208
1.1 Regime jurídico geral	208
1.2 Aplicação em fundos de investimento	210
2 Adequação da estrutura financeira ao porte da entidade	212
2.1 Fundos de investimento enquanto terceirização da gestão da carteira de valores mobiliários	213
2.2 A opção pela constituição de carteira própria	215
Conclusão	217
Referências.....	218

Neoschumpeterianismo na intersecção entre inovação e desenvolvimento
econômico

Marcelo Schultes	221
Introdução.....	221
1 Schumpeter, inovação e ciclos econômicos.....	222
1.1 Analogias biológicas do neoschumpeterianismo	223
1.2 Paradigma tecnológico.....	226
2 Criação, proteção e estímulo às inovações	227
2.1 Mecanismos de seleção.....	227
2.2 Propriedade intelectual e outras políticas de estímulo á inovação	228
Conclusão	230
Referências	231

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES	233
---	-----

Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução

Élida Graziane Pinto

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). Doutora em Direito Administrativo pela UFMG.

Sumário: 1 Introdução – 2 Diagnóstico de problemas para lembrar que lei orçamentária é, antes de mais nada, lei – 3 À guisa de conclusão – Desarranjos sobre o custeio dos direitos fundamentais e possibilidades de controle judicial – Referências

1 Introdução

O presente artigo discute a necessidade de ampliação do foco do controle judicial de políticas públicas,¹ para que passe a observar também os problemas de insegurança jurídica e instabilidade de custeio de direitos fundamentais causados pela baixa adesão governamental à legalidade orçamentária.

Historicamente, o orçamento público no Brasil, por ser objeto de contínuo conflito distributivo, tem convivido com esvaziamentos fáticos de disposições literais das leis que definem a sua validade e legitimidade jurídica.

Tudo isso sempre fora processado e admitido sob o formato meramente autorizativo² das leis orçamentárias. Problema surge quando, com escopo na Constituição de 1988, a expansão de demandas judiciais em torno de direitos sociais (como, por exemplo, saúde e educação), ao invés de corrigir as insuficiências do sistema orçamentário, aprimorando sua capacidade de planejamento e incorporação da progressividade reclamada pela sociedade, passou a esbarrar e atritar profunda e exatamente com aquela instabilidade de custeio.

O controle judicial de políticas públicas no país parece, assim, ter chegado a uma encruzilhada no seu atual estágio de maturação jurídico-constitucional.

¹ Incidente — em larga escala — sobre demandas individuais que reclamam eficácia plena de direitos sociais.

² A ideia de orçamento autorizativo traz consigo margem de liberdade decisória no curso da sua execução para a realização das despesas (autorizadas pelo teto máximo de gasto), já que as receitas seriam meramente estimadas. Segundo Conti (2006, p. 107), a natureza autorizativa das leis orçamentárias teria mera natureza instrumental visando “cumprir o que foi estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se faz necessário realizar ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução [...], sem, com isso, descaracterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção”.

Ou avança sobre o controle da dinâmica normativa dos orçamentos ou persistirá no modelo de respostas pontuais para omissões crônicas, as quais, por seu turno, tendem a agravar os sintomas do déficit de eficácia dos direitos sociais.

Prova disso é a constatação do Ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário nº 581.352 AgR/AM³ no Supremo Tribunal Federal, de que é preciso intervenção judicial diante da “omissão do Poder Público [que] representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal”.

Diante de omissões que se configuram contumazes no descumprimento dos direitos fundamentais, a resposta judicial em face de volumosos pleitos de fruição individual tem sido contrastada com a dúvida sobre a possibilidade (ou não) da sua concessão em caráter universal (*erga omnes*) no âmbito da tutela coletiva,⁴ sobretudo em face das repercussões orçamentárias e do princípio da separação de poderes.

O propósito deste estudo é explorar, pois, a controvérsia sobre os limites impostos pela dinâmica dos orçamentos públicos e pelo princípio da reserva do possível⁵ ao controle judicial de ações e omissões lesivas aos direitos fundamentais (como foco particular sobre os direitos sociais).

O que se defende é o cabimento do controle da ineficácia dos direitos sociais por meio do controle da baixa vinculação/aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas e também do controle de algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis, ao arripio do art. 165 da Constituição de 1988, no curso da execução orçamentária.

Com fulcro no modo de operação do Direito como integridade⁶ proposto por Dworkin (1999), a tradicional autocontenção judicial que, em respeito à separação

³ Julgamento: 29.10.2013. Órgão Julgador: Segunda Turma do STF, Publicação: DJe-230. Divulg.: 21.11.2013. Public.: 22.11.2013.

⁴ Notadamente em sede de ação civil pública.

⁵ Sarlet (2002, p. 12) leciona que a ideia de reserva do possível é empregada especialmente diante de direitos de prestação positiva “que, por sua dimensão econômica, implica[m] alocação de recursos materiais e humanos”. Exatamente porque demandam o manejo de recursos estatais escassos, encontram-se, segundo o aludido autor, “na dependência da efetiva disponibilidade destes recursos, estando, portanto, submetidos a uma reserva do possível”. Por outro lado, ainda lembra que, paralelamente à reserva do possível, os Poderes Executivo e Legislativo defendem-se — para se esquivarem do controle judicial sobre a omissão na garantia de direitos fundamentais de natureza prestacional (também conhecidos como de segunda geração) — com base no argumento de reserva parlamentar em matéria orçamentária. Para Sarlet (2002, p. 12), “com base nesta premissa [de reserva do possível] e considerando que se cuida de recursos públicos, argumenta-se, ainda, que é apenas o legislador democraticamente legitimado quem possui competência para decidir sobre a afetação destes recursos, falando-se, neste contexto, de um princípio da reserva parlamentar em matéria orçamentária, diretamente deduzido do princípio democrático e vinculado, por igual, ao princípio da separação dos poderes”.

⁶ Para Dworkin (1999, p. 271-272), “o princípio judiciário da integridade instrui os juizes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que todos foram criados por um único autor — a comunidade personificada —, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade”. O autor explica que “os juizes que aceitam o ideal interpretativo da integridade decidem casos difíceis tentando encontrar, em algum conjunto coerente de princípios sobre os direitos e deveres das pessoas, a melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade” (DWORKIN. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 303). O Direito operado à luz do princípio da integridade determina que o julgador deve se voltar para todo o complexo normativo, retirando dele a norma adequada à situação de aplicação, dadas as especificidades da hipótese de incidência, inferidas a partir de seu próprio contexto.

de poderes, evita decisões de intensivo e amplo impacto no orçamento público, deveria — cada vez mais — reconhecer que a aludida omissão estatal não só é “insuportável insulto” (a que se referiu o Ministro Celso de Mello), mas, sobretudo, é ato juridicamente nulo e inconstitucional.

Daí porque emerge o controle judicial do ciclo orçamentário como exigência de coerência do sistema jurídico. Se o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a execução de tais leis não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar aquela normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico.⁷

Vale lembrar que a execução orçamentária é operacionalizada por meio de atos administrativos que não podem se desviar — arbitrária e imotivadamente — dos fins predispostos em lei e na Constituição, sob pena de nulidade controlável, dentre outras vias, nos moldes do art. 5º, LXXIII, da Carta de 1988.

Certo é que a execução cotidiana das políticas públicas definidas nas leis orçamentárias é frágil e instável não porque falte legalidade e publicidade ao seu regime jurídico formal. O problema é que, material e pragmaticamente, as leis orçamentárias são, sobretudo, “simbólicas”, no sentido propugnado por Neves (2007). Essa é, aliás, a razão pela qual a execução orçamentária de todos os níveis da federação se ressentem da falta de motivação, razoabilidade e finalidade para evitar, conter e punir a ocorrência de abusos.

Sustenta-se, desse modo, a necessidade de juridicizar os orçamentos e exigir máxima vinculação⁸ à legalidade regedora do ciclo orçamentário, para lidar adequadamente com a contumácia e o caráter crônico da insuficiente atuação estatal na consecução dos direitos fundamentais e, por conseguinte, mitigar a sua fragilidade de custeio.

A fim de confirmar a hipótese em comento e melhor elucidar as situações de abuso no ciclo orçamentário que estariam a reclamar controle judicial é que se dividiu o estudo em três capítulos, incluída esta introdução.

No próximo capítulo será feito levantamento exemplificativo de alguns problemas que mitigam a legalidade orçamentária na federação brasileira pós-Constituição de 1988, os quais são passíveis de controle judicial na medida em que revelam, em maior ou menor grau, os seguintes vícios sistêmicos:

⁷ A esse respeito, ver NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Segundo Neves (2007), a legislação simbólica vive um déficit de concretização normativa (incapacidade de dirigir impositivamente condutas), por extremar seu papel político-ideológico.

⁸ Como bem lembrado por Conti (2006, p. 107), o “papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade”.

- a) ausência de planejamento suficiente para cumprir as obrigações constitucionais e legais de fazer;
- b) execução orçamentária permeada por atos imotivados ou abusivos, e;
- c) falta de controle de aderência de procedimentos e resultados com os fins previstos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado.

Desse modo, espera-se, na conclusão, associar a instabilidade de custeio dos direitos sociais com aquelas práticas abusivas ocorridas rotineiramente no ciclo orçamentário e pouco contrastadas juridicamente. O esforço que se propõe à comunidade jurídica é o de reclamar a máxima eficácia dos direitos sociais por meio do controle da legalidade orçamentária e sua adequada execução, com vistas à integridade do ordenamento brasileiro.

Se o modelo estivesse em íntegro e adequado funcionamento, a resposta judicial de que houve falhas no planejamento estatal (caso concreto de omissão tópica na garantia de direitos sociais) deveria retroalimentá-lo. Com isso, o controle não findaria o ciclo, mas retroalimentaria o planejamento, de modo a permitir sua correção em prol da progressiva universalização, na lei orçamentária, da resposta judicial em favor de todos os cidadãos que estivessem em igual situação jurídica.

Se a execução orçamentária fosse mais atenta aos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e finalidade, certamente não haveria contingenciamentos preventivos imotivados, desproporcional redesenho da lei orçamentária sancionada por meio de créditos adicionais, remanejamentos de dotação orçamentária sem lastro em lei específica, cancelamento de restos a pagar processados, dentre outras manobras análogas.

Eis a razão pela qual é preciso retomar a legalidade orçamentária como ponto de partida para um debate que aqui não se finda, mas do qual não se pode furtar, sob pena de sua postergação agravar ainda mais as iniquidades da falta de custeio adequado para processar as demandas sociais em busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais.

2 Diagnóstico de problemas para lembrar que lei orçamentária é, antes de mais nada, lei

As falhas e tensões orçamentárias arroladas neste capítulo, muito embora não expressem rol exaustivo do que se sucede na prática, configuram-se como condutas de despreço pela força normativa das leis de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual nos diversos níveis da federação brasileira.

Quando confrontados com as vinculações orçamentárias e os preceitos constitucionais aplicáveis às finanças públicas, tais problemas, direta ou indiretamente,

geram instabilidade de custeio capaz de constranger o atendimento do dever intertemporal de consecução dos direitos fundamentais pelo Estado brasileiro no período pós-Constituição de 1988.

Mas não basta arrolar tais tensões como se fossem matérias estranhas ao mundo jurídico, creditando sua ocorrência ao campo da gestão ou da contabilidade pública. Com amparo em Dworkin (1999) e Neves (2007), é possível associar, em maior ou menor grau, o déficit de concretização normativa dos direitos fundamentais ao manejo abusivo do caráter meramente simbólico (autorizativo) das leis orçamentárias, o que, por seu turno, culmina por mitigar a integridade do ordenamento pátrio.

Vale, por isso, esclarecer que aplicações seletivas e apreensões reducionistas — a pretexto de discricionariedade⁹ orçamentária — que neguem vigência aos direitos fundamentais, além de inconstitucionais, são, antes de qualquer coisa, antijurídicas.

Presentemente, o desafio é expandir as possibilidades de controle sobre a alocação dos recursos para que os gastos públicos sejam executados de forma constitucionalmente adequada. Nos termos do art. 167, I, da CR/88, a execução das mais diversas políticas públicas é pragmaticamente limitada à dotação orçamentária prevista em lei, sem prejuízo da possibilidade de que, mesmo dentro dessa fronteira, não haja a realização integral do gasto.

As incertezas que marcam a execução orçamentária advêm das oscilações na arrecadação de receitas, no surgimento de despesas inesperadas (passivos contingentes), no redesenho de prioridades governamentais e na administração do endividamento público. Os remanejamentos entre as diversas políticas públicas integram, portanto, o espaço de discricionariedade conferido à execução orçamentária. Mas dentro de quais limites é exercida tal margem de liberdade alocativa?

As leis orçamentárias anuais devem refletir os programas de ação governamental dos diferentes níveis da federação e responder pela identificação contábil-financeira de como o Estado se desincumbirá de seus deveres constitucionais. Considerando que tais deveres envolvem a administração da tensão entre recursos orçamentários finitos e demandas sociais diversas e, por vezes, concorrentes, somente por dentro da lei aplicada ao caso concreto é que caberia propor soluções constitucionalmente adequadas.

A apreensão de que os programas orçamentários devem ser ajustados à realidade — tal como ela se apresenta com seus pressupostos de fato e de direito — justifica a abertura para o administrador de margem de discricionariedade decisória. Contudo, o ordenamento constitucional brasileiro estatuiu diversas políticas públicas

⁹ A discricionariedade só é lícita, como margem de liberdade decisória entre opções igualmente válidas para o Direito e adstrita aos fins predispostos na lei de competência, se se detiver aos próprios limites da lei. Por outro lado, não há discricionariedade, mas sim arbitrariedade, quando o gestor público atua de forma desproporcional, desarrazoada e imotivada.

como “deveres do Estado”, além de haver garantido receitas destinadas para a seguridade social e patamar percentual mínimo de gasto com saúde e educação.

Conjugar a dinâmica discricionária da execução dos orçamentos anuais com a garantia de que o Estado tem de assegurar os direitos fundamentais, sobretudo os protegidos por algum nível de vinculação orçamentária, passa pela revisão dos pressupostos jurídicos do controle das políticas públicas, de modo a enfrentar, como já dito, o pernicioso tripé: *planejamento insuficiente, execução imotivada e abusiva e, por fim, ausência de adequado controle quanto às metas legais e aos seus respectivos resultados*, como se passa a analisar.

2.1 Ausência de planejamento suficiente para cumprir as obrigações constitucionais e legais de fazer

Do ponto de vista do planejamento, a insuficiência suscetível de controle jurídico se dá primordialmente no diagnóstico deliberadamente precário ou omissivo das obrigações constitucionais e legais de fazer, as quais devem ser atendidas por meio de programas, ações e projetos ao longo do tempo.

Houvesse planejamento adequado, porquanto motivado e democrático,¹⁰ as medidas de enfrentamento de carências históricas¹¹ seriam reputadas como suficientes, não porque esgotariam o estoque das demandas sociais. Muito pelo contrário, diante da impossibilidade de satisfação universal e imediata dos pleitos de ação governamental, o planejamento deve demonstrar haver respeitado tanto o procedimento legítimo de análise das prioridades naquele período de tempo e naquele território de ação estatal, quanto os preceitos constitucionais e legais definidores de obrigações de fazer inadiáveis ou incomprimíveis.

Nesse sentido, ideal seria que as ações judiciais revelassem — de forma isolada e esporádica — eventuais déficits de cobertura e atendimento, os quais, uma vez diagnosticados pela via excepcional do Judiciário, seriam sanados espontaneamente (*ex officio*) pela via regular e universal da previsão legal de recursos suficientes no correspondente programa de ação governamental.

Como tal cenário ideal não tem ocorrido, a despeito da trajetória¹² da universalização¹³ de acesso à medicação para tratamento da AIDS (exceção pioneira?), vê-se, na comunidade jurídica e na sociedade em geral, a multiplicação explosiva

¹⁰ Visando à ampliação das experiências positivadas em determinados entes da Federação de orçamento participativo, o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000, em seu parágrafo único, inciso I, propugna a realização de audiências públicas e demais mecanismos de participação social durante o processo de formulação e aprovação das leis orçamentárias.

¹¹ Como ocorrem, por exemplo, nas áreas de saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura.

¹² Interessante a retomada e análise crítica feita pelo Ministro Luís Roberto Barroso em artigo disponível no endereço: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luís_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

¹³ Por meio da Lei federal nº 9.313, de 13 de novembro de 1996.

do número de ações individuais e interpretações contundentes contra e a favor da judicialização¹⁴ de políticas públicas.

Para além desse horizonte (até certo ponto passional e radicalizado), é preciso retomar a origem dos impasses e refletir se têm sido apresentadas respostas adequadas às reais causas do problema, as quais passam, entre outras variáveis, pela garantia de financiamento minimamente capaz de atender às demandas progressivas ao longo do tempo.

Precisamente porque não é possível dar conta de tudo ao mesmo tempo e agora (dada a inexistência de recursos financeiros, tecnológicos, logísticos e humanos suficientes para tanto), a priorização alocativa se revela como necessidade de fato, atendida e processada, como via democrática e de controle republicano, por meio dos orçamentos públicos definidos em lei.

O problema é que o estabelecimento de prioridades alocativas exige que o gestor público realize diagnósticos precisos e periódicos das demandas sociais, das obrigações constitucionais e legais de fazer, assim como das suas opções contingentes de governo, o que, obviamente, implica situação de conflito distributivo diante dos recursos públicos escassos para atendê-las.

Ao invés do amplo e efetivo processo democrático de diagnóstico de demandas locais por meio de audiências públicas, nos moldes do art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem havido cada vez mais a adoção irrestrita e irresponsável de “modelos-padrão” de planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais.

A contratação, por seu turno, de tais “modelos-padrão” (os quais se inserem na prestação de serviços de assessoria contábil integrados com a oferta de sistemas de informação) revela, em menor ou maior grau, a falta de consistência da própria gestão pública. Daí é que decorre a aprovação de leis orçamentárias sem metas ou com metas físico-quantitativas absolutamente ineptas para lastrear posterior avaliação do seu cumprimento.

Para Conti (2013, grifos nossos), o dever de bem formular o plano plurianual, por exemplo, atende não só ao dever de boa gestão, como também fomenta e aprimora o alcance do controle:

Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis, e importem em deixar de lado muitas ações importantes — afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessa aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado.

¹⁴ Referência Indiscutível desse debate no Brasil encontra-se na obra: VIANNA, Luiz Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Daí porque muitas vezes nos deparamos com planos plurianuais genéricos, excessivamente abrangentes, incluindo praticamente tudo e para todos, deixando para a fase de execução, de forma opaca, a efetiva escolha do que vai ou não ser feito, tornando inúteis os instrumentos de planejamento para os fins a que se destinam. Muitas vezes elaborados sem estudos e análises prévias sobre a realidade do município e seus problemas, transformam-se em documentos que não apontam as soluções adequadas e os meios para resolvê-los. Mais do que isso, *deixam a critério do governante decidir ao sabor dos acontecimentos, tomando decisões aleatoriamente, para resolver problemas imediatos, de forma descoordenada e sem critérios, o que só tende a agravar as distorções da administração pública no médio e longo prazo.*

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.

Sem diagnóstico, não há prognóstico minimamente razoável: essa, por sinal, é a expressão mais contundente de fracasso do planejamento estatal no seu nascedouro, o que revela omissão lesiva ao art. 165 da CR/88.

Desde o julgamento pelo STF da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF¹⁵ em 29.04.2004, o Poder Judiciário brasileiro tem controlado, cada vez mais, a omissão ao dever de planejamento suficiente para atender à demanda diagnosticada de cidadãos portadores de um direito fundamental social, percebido individualmente, mas ofertado — com ganhos de escala e arranjo administrativo — coletivamente.

Exemplo paradigmático dessa linha interpretativa pode ser visto no julgamento, em 03.06.2014, pelo Superior Tribunal de Justiça — STJ do Recurso Especial nº 1.389.952-MT, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, onde foi refutada — fundamentadamente — a aplicação dos princípios da separação de poderes e da reserva do possível como limites ao controle judicial sobre a omissão de planejar suficientes condições sanitárias e estruturais de oferta de vagas em cadeia pública.

Ao invés disso, o STJ bem situou o princípio do mínimo existencial como contraponto necessário para refrear a discricionariedade orçamentária do gestor público, em construção que merece ser transcrita parcialmente:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADO A INÚMERAS IRREGULARIDADES

¹⁵ ADPF 45/DF ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. Rel. Min. Celso de Mello. DJ, 04 maio 2004. P-00012. Julgamento: 29.04.2004. A seguir, tem-se a sua ementa: "Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. *Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais.* Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração)" (grifos nossos).

ESTRUTURAIS E SANITÁRIAS EM CADEIA PÚBLICA. Constatando-se inúmeras irregularidades em cadeia pública — superlotação, celas sem condições mínimas de salubridade para a permanência de presos, notadamente em razão de defeitos estruturais, de ausência de ventilação, de iluminação e de instalações sanitárias adequadas, desrespeito à integridade física e moral dos detentos, havendo, inclusive, relato de que as visitas íntimas seriam realizadas dentro das próprias celas e em grupos, e que existiriam detentas acomodadas improvisadamente —, *a alegação de ausência de previsão orçamentária não impede que seja julgada procedente ação civil pública que, entre outras medidas, objetive obrigar o Estado a adotar providências administrativas e respectiva previsão orçamentária para reformar a referida cadeia pública ou construir nova unidade, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.* [...]

Nessas circunstâncias — em que o exercício da discricionariedade administrativa pelo não desenvolvimento de determinadas políticas públicas acarreta grave vulneração a direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição —, a intervenção do Poder Judiciário se justifica como forma de implementar, concreta e eficientemente, os valores que o constituinte elegeu como “supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos fundada na harmonia social”, como apregoa o preâmbulo da CF. Há, inclusive, precedentes do STF (RE-AgR 795.749, Segunda Turma, DJe 20/5/2014; e ARE-AgR 639.337, Segunda Turma, DJe 15/9/2011) e do STJ (AgRg no REsp 1.107.511-RS, Segunda Turma, DJe 6/12/2013) endossando a possibilidade de excepcional controle judicial de políticas públicas.

Além disso, não há, na intervenção em análise, ofensa ao princípio da *separação dos poderes*. Isso porque a concretização dos direitos sociais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria distorção pensar que o princípio da *separação dos poderes*, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.

Ademais, *também não há como falar em ofensa aos arts. 4º, 6º e 60 da Lei 4.320/1964 (que preveem a necessidade de previsão orçamentária para a realização das obras em apreço), na medida em que a ação civil pública analisada objetiva obrigar o Estado a realizar previsão orçamentária das obras solicitadas, não desconsiderando, portanto, a necessidade de previsão orçamentária das obras.* [...]

É por isso que o princípio da reserva do possível não pode ser oposto a um outro princípio, conhecido como princípio do mínimo existencial. Desse modo, *somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Ou seja, não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna, entre os quais, sem a menor dúvida, podemos incluir um padrão mínimo de dignidade às pessoas encarceradas em estabelecimentos prisionais.* Por esse motivo, não havendo comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho

jurídico para que o Judiciário determine a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. (STJ. Recurso Especial nº 1.389.952-MT. Rel. Herman Benjamin. Julgamento em: 03.06.2014. Publicação no Informativo nº 0543, de 13 de agosto de 2014, grifos nossos)

O legado desse processo de maturação judicial é que não caberá, após julgados dessa envergadura, inexecuções orçamentárias ou quaisquer outros subterfúgios para o cumprimento em tutela coletiva do direito ora protegido. Em igual medida, o amparo judicial tende a fortalecer topicamente a política pública então controlada, de modo a torná-la — em maior ou menor grau, a depender do caso concreto — inegociável e inadiável nas leis de PPA, LDO e LOA.

Isso porque a incidência do controle judicial sobre tais omissões, ao lançar luzes sobre dotações inexistentes ou insuficientes para atender à consecução de direitos fundamentais determinados, tende a minimizar o manejo falseado de “janelas orçamentárias”, pretensamente destinadas à sua cobertura.

Vale lembrar que as janelas orçamentárias são uma espécie de “compromisso dilatório”, nos termos de Neves (2007), na medida em que são rubricas ínfimas para os fins e metas a que se propõem, sucessivamente apostas aos orçamentos apenas como meio de manobra contábil ou promessa vazia de política pública, as quais, simplesmente por existirem, competem e falseiam o real quadro de prioridades alocativas do Estado.

O termo “aposta” acima empregado comporta duplo sentido, já que originalmente as janelas orçamentárias são inseridas na lei de orçamento anual para que não seja necessário abrir posteriormente crédito adicional especial, na forma do art. 41,¹⁶ II da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Mas tais janelas também se configuram, na prática, como verdadeiras “apostas” de gasto futuro (tentativa política de viabilizar, sem grandes chances de se consumir, itens de despesa).

Nessa mesma seara, ingressam os compromissos de gasto contidos nas emendas parlamentares¹⁷ feitas sem suficiente fonte de receitas para acobertá-los. Em qualquer dessas interfaces, a estratégia de abrir “janelas” aos orçamentos revela, com transparência incontestada, a dimensão simbólica (político-ideológica) da sua natureza legal, fenômeno análogo à Constituição simbólica de que falava Neves (2007). Assim se sucede porque a dotação orçamentária ínfima e inepta ao cumprimento dos fins que justificaram sua inserção em lei compromete a capacidade

¹⁶ Cujo inteiro teor é o seguinte: “Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”.

¹⁷ Tal tensão, aliás, está contida no seio da proposta de emenda à Constituição que torna impositivas as emendas parlamentares, dentro de determinados patamares de vinculação para a sua execução orçamentária. Para maior aprofundamento, ver instauração desse debate no endereço <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/04/1262251-henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo.shtml>>. Folha de São Paulo, 14 abr. 2013, seção Tendências/Debates, p. A3.

de as leis de orçamento anual servirem como mecanismo de orientação e reorientação das expectativas normativas não só do Estado, mas da sociedade em geral.

Independentemente de o planejamento ser omissivo, insuficiente ou falseado por janelas orçamentárias (sejam elas oriundas do próprio Executivo ou de emendas parlamentares), é preciso superar a aparente dificuldade de o Judiciário controlar tais situações, confrontando-as com a sua conformidade constitucional.

Questionar a validade e a inconstitucionalidade do planejamento omissivo/insuficiente e das janelas orçamentárias na consecução dos direitos fundamentais revela-se, desse modo, uma importante área de estreitamento do controle judicial de políticas públicas, diante da contestação fática dos aventados limites da “reserva do possível” e da discricionariedade administrativa (cujo respaldo alegadamente residiria na percepção estanque da separação de poderes).

Como bem asseverado pelo Ministro Celso de Mello, do STF, quando da relatoria da ADPF nº 45/DF, o arbítrio estatal não pode se opor à efetivação dos direitos sociais, donde emerge a necessidade de o Judiciário intervir em prol da “preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’”.

Vale lembrar que não há no ordenamento brasileiro a fixação de qualquer teto físico-financeiro¹⁸ para o orçamento público destinado a consolidar e expandir direitos. É preciso, como feito pelo STJ no julgamento do Resp nº 1.389.952-MT, questionar a alegação tipicamente empregada pela defesa estatal de que “se não há caixa, não há direitos” e de que o princípio da reserva do possível pragmaticamente seria capaz de constranger a eficácia dos direitos sociais.

A síntese do Ministro Herman Benjamin, relator do Recurso Especial em comento, é deveras feliz e enfática no sentido de erigir a primazia das despesas asseguradoras do mínimo existencial em face de todas as demais¹⁹ despesas governamentais, uma vez que:

¹⁸ Evilásio Salvador bem concluiu o estabelecimento de prioridade absoluta dos direitos sociais no seio do orçamento público: “[...] necessidade do atendimento em cada período fiscal ao princípio da demanda por direitos sociais já regulamentados, irrestrito no caso dos direitos expressos individualmente, e compatível no caso dos direitos expressos como demanda por bens coletivos. A consequência deste enunciado é a não existência de teto físico-financeiro aos orçamentos sociais, mas tão somente princípios fiscais compatíveis com os princípios da política social. Na prática defende-se que o orçamento público deva atender prioritariamente aos direitos sociais, sem restrições financeiras que impeça a sua consolidação e o seu avanço” (2010, p. 2, grifos nossos).

¹⁹ A esse respeito, Salvador sustenta ser “necessária uma reflexão sobre a atual estrutura dos gastos governamentais para verificar quais os limites possíveis para a expansão e consolidação dos direitos. No lado das despesas, alguns pontos ‘polêmicos’ para a sociedade civil organizada precisam ser discutidos, como a gestão das políticas públicas e as despesas com pessoal, particularmente, de cargos de livre provimento no setor público. E, fundamentalmente, o ponto nevrálgico que é o elevado gasto com pagamento de juros e amortização da dívida e o combate à corrupção. Do lado das receitas, é importante observar a estrutura de receitas do orçamento público, pois ela permite analisar até que ponto o Estado é capaz de financiar as políticas públicas, via as receitas tributárias” (2010, p. 2, grifos nossos).

Bicalho (2011, p. 9, grifos nossos), por seu turno, alerta para o fato de que o serviço da dívida pública tem sido, ao longo dos anos, a principal despesa no Orçamento Geral da União, ao lado da previdência social, já que “No acumulado de 2003 a 2010, a execução financeira do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social somou R\$7,2 trilhões. O desembolso com juros da dívida atingiu R\$1,01 trilhão (14,4%), o que prova como o rendimento cobrado pelo mercado para emprestar para o governo é absurdamente elevado no país. A título de comparação, o gasto planejado com infraestrutura para todo o PPA 2012-2015 é R\$1,19 trilhão. Esse pagamento de juros pelo governo é uma verdadeira transferência de renda para as classes ricas do país (e do exterior)”.

[...] somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Ou seja, não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna [...]

Esse, sem sombra de dúvida e sem qualquer constrição financeira, há de ser o primordial filtro interpretativo para o controle judicial do planejamento orçamentário de que trata o art. 165 da CR/88: os direitos sociais nucleares ao mínimo existencial são prioridade intangível dos orçamentos públicos e não comportam dotações omissas, insuficientes ou meramente simbólicas.

2.2 Execução orçamentária permeada por atos imotivados ou abusivos

Não basta aventar situações de instabilidade de custeio, sem identificar algumas delas e explorar suas fragilidades jurídicas. Como o propósito deste estudo é suscitar o cabimento de controle judicial sobre a legalidade orçamentária e sua adequada execução, em busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais, neste tópico serão explorados alguns atos ou processos que demandam controle judicial em prol da integridade do ordenamento protetivo daqueles direitos, tendo em vista a necessidade de:

- a) invalidá-los por falta do motivo determinante alegado para sua expedição, objeto desconforme com a lei e desvio de finalidade, ou;
- b) questionar-lhes a constitucionalidade e juridicidade em decorrência da lesão aos princípios e ditames constitucionais ou, ainda, por lesão aos direitos sociais que deveriam ser concretizados por tais atos.

A Tabela nº 1 abaixo visa, nesse sentido, apresentar — de forma simplificada — elenco exemplificativo de problemas em debate, seus vícios e impactos sobre o custeio constitucionalmente adequado dos direitos sociais.

Sem prejuízo de outros cenários conflituosos (como, por exemplo, a renúncia de receitas²⁰ sem a adoção das devidas medidas compensatórias e cuja repercussão

²⁰ O Ministro Raimundo Carreiro, relator do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União às Contas da Presidente Dilma Roussef relativas ao exercício financeiro de 2013 (2014, p. 6-7, texto disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/index.html>. Acesso em: 20 ago. 2014, assim se pronunciou acerca das fragilidades na concessão de renúncias de receita pela União: “[...] as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R\$281,4 bilhões em 2013, assim classificados: R\$175,5 bilhões de benefícios tributários, R\$42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios (item 3.4). O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas (liquidadas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde (R\$84 bilhões) e Educação (R\$79 bilhões).

A respeito das renúncias tributárias, destaca-se o recente Acórdão nº 1.205/2014-TCU-Plenário, decorrente de fiscalização que teve como objetivo conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Foram identificadas *fragilidades estruturais na gestão das políticas públicas relacionadas a esses instrumentos, com*

na repartição tributária com os entes subnacionais se reveste de diversas iniquidades federativas), as oito falhas apontadas a seguir se prestam ao papel de levantamento panorâmico.

O que se almeja é, tão somente, enunciar alguns desafios que o controle judicial de políticas públicas deverá passar a enfrentar em matéria orçamentária, caso queira, de fato, ocupar-se das causas e não apenas das consequências da baixa efetividade dos direitos sociais.

Como os limites deste artigo são estreitos, a simplificação havida na Tabela nº 1 há de ser considerada como ponto de partida para aprofundamentos futuros, uma vez que os temas suscitados apenas o foram em caráter preliminar e eminentemente descritivo, como se passa a ver.

Tabela 1 – Atos ou processos de execução orçamentária em desconformidade com o ordenamento e suscetíveis de controle judicial

2

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
1) Abertura excessiva de créditos adicionais suplementares, mediante permissivo genérico da lei orçamentária original, cujo montante se revela desproporcional e desarrazoado quando contrastado com a inflação verificada no exercício.	Lesão aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e separação de poderes, se ausentes situações econômicas e fáticas justificadoras de uma repactuação parcial de prioridades orçamentárias.	Redesenho unilateral pelo Executivo das leis orçamentárias, tornando sua execução opaca, infralegal e menos suscetível de controle.

destaque para as deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação. Diante das constatações, foram expedidas recomendações aos órgãos centrais e ministérios setoriais englobados no trabalho, com o objetivo de promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

Considerando que parte dos tributos renunciados são compartilhados entre a União e os demais entes subnacionais, foi analisado o possível impacto das desonerações decorrentes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os repasses da União (item 3.4.2). A estimativa foi elaborada com base em metodologia de cálculo constante de processo específico (TC nº 020.911/2013-0; Acórdão 713/2014-TCU-Plenário), segundo a qual *foi estimado, de 2008 a 2013, o montante da desoneração líquida sobre o IR e o IPI em R\$416,4 bilhões, dos quais 42% foram arcados pela União.*

Em referência ao impacto regional dessas renúncias, constatou-se que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI. O acórdão resultante do trabalho mencionado recomendou à Casa Civil que realize estudos que visem verificar os reais impactos de tais renúncias nos repasses e nas participações dos estados e municípios *vis à vis* os benefícios gerados em decorrência de aumento de outras receitas (tais como ICMS):

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
<p>2) Contingenciamento²¹ “preventivo”²² para assegurar o cumprimento antecipado e até majorado da meta fiscal de superávit primário.</p>	<p>Inocorrência de motivo determinante — frustração de receitas — para a prática do ato, na forma do art. 9º da LRF. A obrigatoriedade de restringir a geração de despesas apenas deveria se suceder quando restasse verificado — por meio do relatório resumido de execução orçamentária — o risco de frustração das metas de resultado primário ou nominal previstas na LDO, porque, no balanço bimestral, as receitas não estariam sendo realizadas tal como planejado. Se não ocorrer esse pressuposto de fato, o contingenciamento deixará de ser ato discricionário e passará ao domínio do arbítrio, circunstância em que estará o administrador agindo em dissonância com o ordenamento jurídico nacional.</p>	<p>O uso abusivo²³ da figura da limitação de empenhos e de movimentação financeira acarreta severas restrições à continuidade das políticas públicas e à eficiência do aparelho administrativo que dá suporte àquelas. O atraso na liberação de verbas faz com que diversas ações deixem de ser executadas ou o sejam apressadamente nos últimos meses do ano. Com isso ficam inefetivos direitos sociais (carentes de prestações estatais) e restam parcial ou integralmente inexecutadas as políticas públicas que foram erigidas, durante a aprovação da LOA, como centro da agenda governamental.</p>

²¹ O contingenciamento de empenho é procedimento formal de limitação tanto das despesas autorizadas na lei orçamentária anual, quanto da movimentação financeira a elas atinente. São excluídas de tal limitação apenas “as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”, segundo o disposto no art. 9º, §2º, da LRF. Por seu turno, o conceito de empenho encontra-se positivado no art. 58 da Lei nº 4.320/64, de modo a corresponder ao “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Contingenciar empenho significa, pois, vedar que as autoridades competentes (em regra, os ordenadores de despesa) emanem atos de assunção de obrigação de pagamento para o Estado. Estando contingenciadas as despesas, sequer se dá curso ao processo de execução orçamentária no seu nascedouro, ou seja, sem que possa haver empenho, não se abre licitação, não se contrata, tampouco se admite a contraprestação do particular em favor do Estado, porque, se essa ocorrer sem prévio empenho, não poderá ser regularmente quitada.

²² Estudo de referência a esse respeito é o formulado por Selene Peres Peres Nunes. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-antiores/nts-2005/NT.%2096%20-%20OR_AMENTO%20-%20REFORMA%20OR_AMENTARIA.pdf/at_download/file>. Acesso em: 15 jan. 2014.

²³ Para Sadeck et al. (2005, p. 09-10), “o governo federal adota o contingenciamento como instrumento da política econômica, priorizando o pagamento de juros e amortizações de dívidas e a geração de superávit primário, alvos de acordos firmados com credores internos e externos. O contingenciamento preventivo é adotado como forma de garantir esse tipo de gasto. Esse procedimento acarreta a má gestão dos recursos pelo governo [...]. O contingenciamento preventivo atrapalha a continuidade das políticas e impede o processo de controle social. Todo começo de ano há interrupção na execução das políticas para no fim do ano os programas serem executados a toque de caixa.

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
<p>3) Pura e simples inexecução parcial ou total de dotações orçamentárias assecuratórias de direitos fundamentais, mesmo após o cumprimento das metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias — LDO. Esse é um cenário de abuso da ideia de orçamento autorizativo para chegar ao extremo de prever recursos, por exemplo, para construção de penitenciárias, defesa civil (como o atendimento a populações residentes em encostas e afetadas pelas chuvas), combate a endemias e zoonoses etc. e gastar menos de 50% (cinquenta por cento) do originalmente previsto, sem motivação que justifique o descolamento fiscal com o princípio da legalidade.</p>	<p>Desvio de finalidade no manejo da discricionariedade orçamentária, na medida em que a pura e simples inexecução das despesas previstas na lei de orçamento anual — sem qualquer pressuposto de fato quanto ao cumprimento ou não das metas fiscais — não atenderá à finalidade que informa as peças orçamentárias, qual seja, programar a ação governamental dentro de um rol de prioridades alocativas para o exercício financeiro. Ora, quando o Poder Público aprova o seu orçamento, ele deixa de alocar — em maior ou menor intensidade — receitas em diversas ações, porque algumas outras despesas foram priorizadas e, assim, espera-se que sejam executadas, salvo motivo de fato e de direito em sentido diverso.</p>	<p>A inexecução de dotações, ainda que não tenha havido contingenciamento, nega faticamente ao orçamento o cumprimento da finalidade de priorização alocativa nas diversas políticas públicas e faz verdadeiro redesenho — porquanto discricionário alheio ao Legislativo — da lei orçamentária anual (LOA).</p>

É preciso que se tenha mecanismos mais claros de controle do contingenciamento. Não há como exercer o controle social se a transparência dos dados, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, não vem sendo cumprida. Chamamos atenção para a necessidade de publicização dos motivos, dos critérios e dos valores do contingenciamento das políticas realizados em cada ministério. Atualmente, não há regras claras dos motivos do contingenciamento.

Inexistindo a motivação quanto à frustração de receitas e o risco de afetação das metas de resultado nominal e primário, o contingenciamento de empenhos não pode decorrer do arbítrio do gestor que remaneja unilateralmente recursos, com a simples inexecução de políticas públicas. Não é demasiado lembrar que instrumento importante para que o Judiciário possa avaliar a adequação constitucional de atos discricionários é a sua motivação.

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
<p>4) Orçamento “paralelo”²⁴ de restos a pagar. Sua ocorrência é mais comum na União,²⁵ porque, desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal só tem liberado, de fato e com severas restrições político-partidárias ao fluxo das emendas parlamentares e das transferências voluntárias, a execução orçamentária a partir de julho/agosto, após haver editado decreto de contingenciamento preventivo em março/abril de cada exercício.</p>	<p>Desvio de finalidade e lesão ao princípio da moralidade (dever de boa gestão), na medida em que, em face do abarrotamento no final do exercício de restos a pagar, fazendo com que a gestão de licitações e contratos/convênios seja temerária, por ter de “correr contra o tempo” antes do encerramento da execução orçamentária e, por conseguinte, do exercício financeiro. Essa, na verdade, é mais uma das diversas consequências nefastas dos contingenciamentos preventivos.</p>	<p>A gestão por “restos a pagar” promove falhas no planejamento e nos atos administrativos de execução do gasto (solicitação da compra, serviço ou obra; licitação; contrato ou convênio; empenho; liquidação e pagamento). O atraso da execução orçamentária propriamente dita das dotações contingenciadas (relegada ao último quadrimestre do exercício) restringe e constrange a capacidade de os responsáveis, na ponta desconcentrada/descentralizada da execução, bem formularem projetos básico e executivos de obras e serviços, além dos editais e minutas contratuais, para os quais não tinham certeza/segurança de que iriam receber autorização de gasto.</p>

²⁴ Trata-se de fenômeno que Bicalho critica como passível de gerar desequilíbrios fiscais ao longo do tempo, pelo adensamento e pelo volume de restos a pagar legados pelos exercícios financeiros anteriores aos próximos, em rota de atrito com o art. 42 da LRF. Senão veja-se:

“Ao final do ano, parte do crédito autorizado é cancelado, outra parte é inscrita em restos a pagar. Existem duas modalidades de restos a pagar:

1) Restos a Pagar Não-Processado - crédito não liquidado durante o ano (e consequentemente não pago);

2) Restos a Pagar Processados - crédito liquidado cuja única pendência é o pagamento (ou seja, houve execução no exercício no qual foi gerado).

Nas duas modalidades, juntas, foram inscritos em 2008, 2009 e 2010, respectivamente: R\$101,7 bilhões, R\$121,1 bilhões e R\$128,6 bilhões.

Esse crédito jogado para o ano subsequente tem se tornado um orçamento paralelo que concorre com o orçamento do exercício corrente.

Mas nem todo esse volume de Restos a Pagar Inscrito num exercício corresponde a um pagamento no ano seguinte. [...] o valor relativo a “restos a pagar pago” está bem longe de corresponder a integralidade do que é inscrito. Durante a Era Lula (2003-2010), a mediana de desembolso dos Restos a Pagar foi de 51%². No entanto, esse valor chegou a R\$51,9 bilhões em 2009 e ao recorde de R\$61 bilhões em 2010.

Não existe uma única explicação para a não-execução de restos a pagar. É preciso considerar as escolhas políticas do governo, o compromisso com o superávit primário, ineficiência da estrutura burocrática e pendências judiciais. Por outro lado, muitas obras são complexas de modo que a execução ultrapassa mais de um exercício financeiro.

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
5) Cancelamento de restos a pagar não processados, mas que foram computados para o gasto mínimo em saúde.	Descumprimento do dever de gasto mínimo em saúde de que trata o art. 198 da CR/88 e desvio de finalidade em relação ao art. 24, II, da LC nº 141/2012.	Déficit de custeio mínimo do direito à saúde revelado no registro de empenho não liquidado (portanto, sem qualquer aquisição de bens, serviços ou obras) e posteriormente cancelado. Deve haver responsabilização do gestor, sobretudo em decorrência do caráter postergatório do falso cumprimento do dever de gasto mínimo. Não basta, desse modo, apenas a medida compensatória diante da detecção ulterior da irregularidade, tal como prevista no art. 24, §2º da LC 141/2012.

Dentro dos Restos a Pagar Inscritos também tem uma parcela de créditos e emendas parlamentares que nunca serão executadas. Outras emendas são executadas apenas parcialmente. Há um custo político de cancelá-las e, ainda, emendas parlamentares acabam sendo utilizadas como barganha nas negociações entre o Executivo e o Legislativo. Como superávit primário é calculado pelo critério de caixa (o fluxo financeiro real), a inscrição em restos a pagar também favorece o alcance da meta. O governo segura pagamentos de despesas liquidadas ajudando a engordar a meta de superávit primário.

Em 2010, foram R\$44 bilhões pagos na classificação "Restos a Pagar Processado Pago" (se é processado, logo foi liquidado em anos anteriores). Em 2009, foram inscritos R\$24 bilhões nessa classificação. Ao final de 2010, R\$25,4 bilhões de Restos a Pagar Processados (portanto, já liquidados) foram inscritos para serem pagos a partir de 2011. Se o pagamento ocorresse no ano em que a despesa acontece, o superávit primário do Governo Central seria menor" (BICALHO, 2011, p. 6-7, grifos nossos).

²⁵ Vide a excelente problematização da aludida matéria no âmbito federal feita por Marcos José Mendes em artigo disponível no endereço: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4101125006>. Acesso em: 15 jan. 2014.

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
6) Cancelamento de restos a pagar processados (liquidados) em final de mandato e não cobertos por saldo financeiro.	Lesão a direito líquido e certo do credor e responsabilidade civil do Estado, na forma do art. 37, §6º, da CR/88.	Para fugir às sanções penais da Lei nº 10.028/2000 (sobretudo as hipóteses acrescidas ao Código Penal do art. 359-C e 359-F), ²⁶ tal situação cria desarranjo administrativo e desrespeito contratual com os credores estatais, o que — obviamente — implica solução de continuidade para as políticas públicas e implica responsabilidade civil do Estado pelo dano causado àqueles.

²⁶ *In verbis*: "Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura"

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:"

"Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos".

"Não cancelamento de restos a pagar".

"Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:"

"Pena — detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos".

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
<p>7) Aplicação discriminatória e seletiva²⁷ da LRF em detrimento de Estados e Municípios e em favor da União, a qual, por exemplo, até o presente momento não teve qualquer regulamentação²⁸ do seu limite de endividamento e das suas operações de crédito, a despeito do prazo fixado no art. 30 da LRF e do comando inscrito no art. 48, XIV, e no art. 52, VI, da Constituição de 1988</p>	<p>7.1) Lesão ao pacto federativo na falta de sanções aplicáveis à União e na ausência do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67 da LRF). Sem tal Conselho, não se revela possível a discussão isonômica sobre os termos em que o refinanciamento das dívidas estaduais e municipais foi estabelecido e segue mantido, a despeito de a realidade haver mostrado o quão gravoso e injusto ele tem sido contra os interesses dos entes subnacionais. E, por outro lado, 7.2) inconstitucionalidade por omissão na falta de limites da dívida pública federal. O aludido cenário federal revela-se contraditório e perverso ao cruzá-lo com o horizonte normativo de responsabilidade fiscal que é imposto aos Estados e Municípios. Tal situação de “liberdade orçamentária” (arbitrariedade) irrestrita do governo federal, levada ao paroxismo, tem trazido consigo restrições orçamentárias às demais políticas públicas, especialmente às políticas de atuação positiva (também conhecidas como prestacionais).</p>	<p>Inconstitucionalidade pela falta de isonomia no regime determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal entre os entes da Federação, a qual se alimenta do ciclo vicioso em que, sem limites legalmente instituídos, não se aplicam à União os comandos da LRF que regem a recondução da dívida pública aos limites que deveriam garantir a sua sustentabilidade, e assim, por seu turno, a dívida poderá crescer e afetar futuramente as demais ações governamentais, porquanto haja maior comprometimento de receitas para a rolagem da dívida, com juros e encargos cada vez maiores. O resultado prático para o cidadão afetado tem sido a percepção de uma progressiva inoperância da União no cumprimento de suas competências constitucionais, razão pela qual as despesas têm sido descentralizadas para os Municípios e Estados (a despeito do fato de as receitas seguirem sendo reconcentradas).</p>

²⁷ Como suscitado em artigo nosso disponível no endereço: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-04/elida-pinto-lrf-injusta-estados-municipios>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

²⁸ Como já dito, a falta de limite para o endividamento da União (seja quanto à dívida consolidada, seja quanto à dívida mobiliária) vai de encontro ao que reclamam os artigos 48, XIV e 52, VI da Constituição de 1988. Há de se frisar que a LRF, em seu artigo 30, buscou fixar prazo (90 dias) para encaminhamento pelo Executivo das citadas propostas normativas de limites. Não obstante o encaminhamento haver sido feito e o Senado já haver fixado limites para Estados e Municípios (Resoluções nº 40 e 43, de 2001), os limites de endividamento da União ainda estão por ser definidos, mesmo depois de tantos anos do advento da Constituição de 1988 e da LC nº 101/2000. Desde 2005, a Comissão Mista de Orçamentos do Congresso tem destacado e se preocupado com tal omissão deliberada. Até 2016, tal distorção federativa, contudo, não será fortemente denunciada, porque os Estados e Municípios ganharam prazo de 15 anos para se ajustarem aos limites. Mas o artigo 31 da LRF bem previu que, após tal marco temporal, haverá sanções para os que persistirem acima dos limites, com a suspensão de transferências voluntárias e a vedação de novas operações de crédito, além da imposição de superávit primário suficiente para reconduzir a dívida aos patamares legais.

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
<p>8) Vinte anos de desvinculação de receitas da União (DRU) (1994-2014) por meio de sete²⁹ emendas ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).</p>	<p>Desvio de finalidade na arrecadação de contribuições sociais, lesão ao dever de repartição tributária do art. 159 da CR/88 e aos direitos fundamentais amparados por alguma espécie de vinculação orçamentária, especialmente a seguridade social.</p> <p>Diante da premência de gerar receitas, sem reparti-las e sem aplicá-las devidamente nos setores a que se destinam constitucionalmente, a União engendrou uma fórmula jurídica questionável, mas de elevada eficácia econômico-financeira.</p>	<p>A DRU promove um redesenho profundo do modelo constitucional de financiamento da seguridade social, por meio do seguinte processo:</p> <p>1º - reconhecimento da necessidade de se buscar o equilíbrio fiscal por meio do aumento de receita tributária, além do contingenciamento de despesas;</p> <p>2º - descarte da hipótese do aumento de impostos, porque tal incremento de receitas se sujeita às regras de repartição constitucional;</p> <p>3º - proposta da arrecadação de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico como alternativa à majoração dos impostos; e, por fim,</p> <p>4º - superação do problema da destinação vinculada das contribuições do art. 149 da CR/88 com a instituição da desvinculação de receitas.</p>

Fonte: Elaboração própria

De todo o exposto acerca das falhas orçamentárias, impõe-se sejam elas pensadas como suscetíveis de controle não apenas do Poder Executivo pelo Legislativo no exame das contas anuais de governo. Eis a razão pela qual, desde

²⁹ Para fazer vigorar o mecanismo de desvinculação de receitas da União de 1994 até 2015, contabilizam-se seis emendas, a seguir arroladas:

- (1ª) Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994;
- (2ª) Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996;
- (3ª) EC n.º 17, de 22 de novembro de 1997;
- (4ª) EC n.º 27, de 21 de março de 2000;
- (5ª) EC n.º 42, de 12 de dezembro de 2003;
- (6ª) EC n.º 56, de 20 de dezembro de 2007, e;
- (7ª) EC nº 68, de 21 de dezembro de 2011.

o início, sustenta-se ser cabível o controle judicial, em sede de tutela coletiva, da ineficácia dos direitos sociais por meio da análise da baixa vinculação/aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas. Em igual medida, impõe-se o controle incidental ou abstrato de quaisquer inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis, ao arrepio do art. 165 da Constituição de 1988, no curso da execução orçamentária.

À luz da Tabela 1 apresentada acima, a busca por coerência e integridade do sistema jurídico em face do ciclo orçamentário ganhou contornos precisos de atos ou processos manejados de forma abusiva, imotivada e desconformes com o ordenamento. Por maiores que sejam as dificuldades técnicas de verificar e interpretar a dinâmica normativa dos orçamentos públicos, não se trata de controle exógeno ao mundo do direito, porque — a bem da verdade — as falhas arroladas revestem-se, sobretudo, da forma de transgressão às leis orçamentárias e à sua finalidade constitucional.

Por excessivamente discricionária (como se fora apenas uma questão de opção política dos poderes representativos da República), a execução orçamentária de todos os níveis da federação ainda se ressentia da falta de motivação, razoabilidade e finalidade para evitar, conter e punir a ocorrência dos aludidos abusos.

Todavia, não há aqui área imune ao controle judicial. O amadurecimento da convivência entre os sistemas da política e do Direito tem ocorrido ao longo de vários testes de aplicabilidade de dispositivos nucleares da Constituição de 1988. Um deles reside na busca pela máxima eficácia dos direitos fundamentais, donde decorre a propalada judicialização da política.

O que se pretende é o alargamento do alcance das normas constitucionais para que cheguem às zonas cinzentas onde usualmente se defende a primazia de decisões de cunho econômico-fiscal e político sobre as demais variáveis em jogo.

Reitera-se, dessa feita, a necessidade de juridicizar os orçamentos e exigir máxima vinculação à legalidade regedora do ciclo orçamentário, para lidar adequadamente com a contumácia e o caráter crônico da insuficiente atuação estatal na consecução dos direitos fundamentais e, por conseguinte, mitigar a sua fragilidade de custeio.

2.3 Falta de controle de aderência de procedimentos e resultados com os fins definidos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado

De acordo com o art. 75 da Lei nº 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; bem como abarcará a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por

bens e valores públicos. Por fim, mas não menos importante, caberá controle também sobre o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A fronteira mais distante e complexa do controle sobre a execução orçamentária, contudo, reside sobre o cumprimento do programa de trabalho. Ou seja, não é dado ao Poder Público deixar de executar disposições da lei orçamentária, arguindo discricionariedade alocativa, sem que haja prestação de contas sobre o que não foi feito parcial ou integralmente.

Para Machado Jr. e Reis (2000/2001, p. 160, grifos nossos), tal controle “não é só legalístico, mas a verificação do cumprimento do programa de trabalho, estabelecido em termos físico-financeiros. *Na prática, porém, este tipo de controle ainda não evoluiu como seria de desejar e a maioria dos órgãos de controle, no Brasil, contenta-se com os controles jurídico e contábil-financeiro*”.

A crítica tecida por Machado Jr. e Reis não é gratuita, já que, embora a CR/88 tente articular o controle interno (art. 74) e o externo (art. 71) na apreciação da prestação de contas da Administração Pública, a apreensão prática de tais balizas jurídicas ainda precisa ser estendida no tempo e no foco de sua análise.

O cidadão, que é parte legítima para denunciar qualquer irregularidade (art. 74, §2º, da CR/88), é chamado de forma indireta a participar do controle da execução orçamentária, que, segundo o art. 77 da Lei nº 4.320/64, será feita prévia, concomitante e subseqüentemente àquela. Vale lembrar, nesse sentido, que a LRF trouxe a exigência de transparência e controle na forma, entre outras perspectivas, de dois relatórios periódicos que visam demonstrar o curso da execução orçamentária, quais sejam, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (arts. 52 e 53 da LC nº 101/2000) e o Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55).

O problema da emissão de tais relatórios reside na própria dificuldade denunciada por Machado Jr. e Reis (2000/2001, p. 167, grifos nossos) de ir além da prestação de contas meramente contábil, o que formalmente cumpre a lei, mas materialmente deixa a descoberto o conhecimento da realidade operacional e gerencial na Administração Pública. De acordo com os aludidos autores, “uma das grandes dificuldades da Administração é reunir a prestação de contas com a realização de programas”.

Em se dando vazão ao controle a que se refere o art. 75, III, da Lei nº 4.320/64, exercido primordialmente pelos órgãos de controle interno — na forma do art. 79 da aludida Lei —, a avaliação do cumprimento de programas não só buscaria corrigir desvios, como retroalimentaria o planejamento no ciclo orçamentário.

Aqui cumpre fixar atenção sobre o caráter sistêmico do controle, já que a Constituição de 1988 fala em fiscalização da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial promovida pela Administração direta e indireta, de modo a aferir-lhe a legitimidade, legalidade e economicidade.

Mas dúvida persiste na consecução cotidiana do acompanhamento discursivo das contas públicas: como a integração dos controles interno e externo poderia suscitar o estreitamento da margem de liberdade de que goza o administrador público diante do caso concreto? A avaliação do cumprimento de programas — porquanto seja ato de competência dos próprios órgãos responsáveis pela feitura do orçamento (segundo o art. 79 da Lei nº 4.320/64) — faz com que o controlado tanto seja retroalimentado de informações para a elaboração de novas peças, quanto seja o seu próprio controlador. Ou seja, a efetividade de tal controle (especialmente em se observando o ponto de vista do cidadão) é passível de ser confrontada com a sua parcialidade.

De acordo com Bucci (2002, p. 266), “é necessário o conceito de processualidade e que este se abra em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação”, para que os instrumentos jurídicos consigam sopesar escolhas inscritas no ciclo orçamentário e na realização de políticas públicas. A autora ainda esclarece que:

O primeiro momento [de formação da política pública] é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aqueles. O segundo momento [de execução] compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados.

O processo de que trata Bucci levanta os pressupostos substantivos do processo de condução de políticas públicas, mas como controlar se elas foram efetiva, eficiente e eficazmente³⁰ executadas? Como controlar o agir governamental — de natureza programática — inscrito no ciclo orçamentário? Já se disse várias vezes, o controle de legalidade (jurídico-contábil) não basta, mas não há como entender o que seria controle de legitimidade das contas públicas tal como prescreve o art. 70 da Constituição, senão identificando na ideia de legitimidade a adequação ao ordenamento constitucional.

Eis a razão pela qual se direcionaram para a busca de conformidade com o ordenamento pátrio as principais recomendações exaradas tanto pelo Tribunal de

³⁰ Efetividade é conceito referido à condição de apreensão pelos destinatários da política pública (se atendeu ou não às necessidades e demandas para os quais aquela se voltou). Eficiência, por seu turno, diz respeito à equação entre, de um lado, os insumos e processos (custos) empregados e, de outro, os resultados (benefícios) obtidos na consecução da política pública. Já a eficácia responde pela capacidade de produção de efeitos, independentemente de serem satisfatoriamente atendidos os beneficiários (efetividade) e de sob qual relação de custo-benefício tais efeitos vão se desenrolar.

Contas da União (TCU)³¹ no parecer prévio das Contas Anuais da Presidente da República de 2013, quanto pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

- ³¹ A seguir pode-se ler algumas das recomendações exaradas pelo TCU e seu horizonte pedagógico: “Em decorrência das ressalvas apontadas no capítulo 1 e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, propõe-se: [...] 2. recomendar:
- I. à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que *incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do §2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem* (item 3.2); [...]
- III. à Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que *adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as “agendas transversais” do PPA, em atenção ao princípio da transparência;* [...]
- XII. à Secretaria de Política Econômica e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de noventa dias, *elaborem e apresentem as projeções anuais, para este e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas* (item 3.4.1.2); [...]
- XIV. à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para *certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República*, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional (item 4.2.22);
- XV. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de *reavaliação do conjunto de informações de desempenho* para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao *aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015* (item 4.2.22); [...]
- XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:
- a) na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000, apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, *o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal*, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012 (item 3.5.1.1) [...]
- d) apresente, em nota explicativa, *a eventual divergência do saldo dos restos a pagar processados em comparação com aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, bem como as razões e qualquer informação adicional que seja relevante para compreensão dessa diferença* (item 5.3.1.3); [...]
- g) na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada *evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais*, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.2.2);
- h) inclua, em notas explicativas sobre as receitas de dividendos arrecadadas pela União, elementos mínimos sobre a política de dividendos das principais participações societárias do governo federal, bem como o *histórico de arrecadação desse tipo de receita em relação ao resultado primário do exercício a que se referem as demonstrações contábeis e dos quatro exercícios anteriores* (item 5.4.3);
- i) como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e em atendimento ao art. 7º, inciso IX, do Decreto 6.976/2009, supervisione, diretamente e por meio dos órgãos superiores do sistema, as *declarações dos contadores de modo a garantir com razoável segurança que estejam atestando a realidade da situação patrimonial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades federais a que estão vinculadas* (item 5.5.1);
- j) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de *estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes* (item 5.5.2);
- k) crie setorial contábil específica para realizar a *conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis* (item 5.5.3); [...]
- TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.
- RAIMUNDO CARREIRO
Relator”.

TCE/SP)³² em seu parecer prévio às Contas Anuais do Governador do Estado de São Paulo de 2013.

Em ambos os casos, as Cortes de Contas manifestaram-se com fulcro no art. 71, I, da CR/88 e arrolaram falhas que, caso não sejam sanadas nos próximos exercícios

≡ Abaixo transcritas:

≡ V- o registro de recomendações ao Governo do Estado de São Paulo, como abaixo enunciadas:

V.1 - *Pertinentes ao exame legal e contábil das demonstrações orçamentárias e financeiras:*

1ª - Aperfeiçoe, no âmbito do planejamento orçamentário, a quantificação das ações de governo, de modo que se garanta a correspondência mais precisa possível entre o previsto e o realizado;

2ª - Submeta, sempre que possível, a execução dos programas governamentais à avaliação da eficiência, economicidade e efetividade, para efeito de conferir maior qualidade ao gasto público;

3ª - Especifique as metas, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cuidando para que elas mantenham perfeita correlação entre si;

4ª - Inclua, nos demonstrativos concernentes ao acompanhamento da execução dos programas e ações governamentais, referência aos valores empenhados e pagos no exercício, proporcionados à realização das metas físicas por serem previstas na Lei Orçamentária Anual;

5ª - Quantifique financeiramente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias as metas físicas nela previstas, segundo a real capacidade de investimento do Estado;

6ª - Identifique, na Lei de Diretrizes Orçamentárias as Atividades, os Projetos e as Operações Especiais cuja dotação decorra de proposta popular;

7ª - Quantifique, no anexo de metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, associada ao corpo das ações de governo, a necessidade de expansão do quadro de servidores;

8ª - Enuncie, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os critérios para transferir recursos a entidades da Administração Indireta do Estado, cumprindo assim o disposto no art. 4º, I, "f", da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9ª - Providencie que a Lei Orçamentária Anual seja detalhada até o nível de elemento de despesa;

10ª - Autorize a alocação de recursos em grupo de despesa ou elemento de despesa não dotados inicialmente, através de lei específica e não por permissão genérica na Lei Orçamentária Anual;

11ª - Cuide para que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos orçamentários sejam autorizados exclusivamente por lei específica;

12ª - Discrimine, nos demonstrativos contábeis, o emprego dado aos recursos provenientes de *royalties* transferidos ao Estado por força do disposto na Lei Federal nº 7.990, de 1989;

13ª - Evidencie, mediante o Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira as sobras vinculadas a fins específicos, sobretudo quando relacionados estes aos assuntos Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito e *Royalties*;

14ª - Busque alternativas legais para incrementar o recebimento de créditos inscritos na Dívida Ativa;

15ª - Institua, a exemplo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), um sistema de informação gerencial, calcado em indicadores específicos de desempenho, que reflitam a capacidade do órgão competente em recuperar em juízo créditos da Dívida Ativa do Estado, a razão entre a efetiva arrecadação da Dívida Ativa do Estado, objeto de parcelamento, e o estoque da Dívida Ativa do Estado, sujeito ao mesmo tratamento, a efetividade da recuperação da Dívida Ativa do Estado em um período de cinco anos, a proporção da arrecadação de grandes devedores sobre o estoque da Dívida Ativa a estes vinculado e o saldo dos depósitos judiciais realizados em favor da Fazenda Estadual a cada exercício financeiro;

16ª - Envide esforços, para adaptar as cláusulas financeiras do Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496, de 1997) à realidade econômica estadual e nacional vigente;

17ª - Cuide para que os recursos da educação, sobretudo quando repassados à Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, sejam efetivamente aplicados no próprio exercício de competência;

18ª - Atente para que, das despesas relacionadas no Programa Escola da Família, sejam incluídas, no cálculo da aplicação no ensino, apenas aquelas referentes ao pagamento de universitários; e

19ª - Divulgue pelo Portal da Transparência do Governo Paulista a situação de todos os projetos vinculados à Copa do Mundo de 2014, inclusive os financiados pela Desenvolve São Paulo, no âmbito do Programa de Incentivo ao Investimento Esportivo, e os decorrentes de convênios celebrados com os Municípios, indicando: a) o nome do projeto; b) o volume de recursos públicos e de origem privada envolvido; c) o valor total previsto; d) o valor contratado e, quando for o caso, aditado; e) o valor efetivamente pago; f) o nome da empresa contratada; e g) a data de início da execução.

financeiros, podem servir de fundamento não só para emissão de pareceres desfavoráveis pelos citados Tribunais, mas também para o controle judicial das políticas públicas asseguradoras de direitos fundamentais e que, porventura, tenham seu custeio afetado por tais falhas.

3 À guisa de conclusão – Desarranjos sobre o custeio dos direitos fundamentais e possibilidades de controle judicial

Foi explorado à exaustão, no capítulo anterior, o paradoxal fato de que, por vezes, o próprio Poder Executivo não se compromete com o plano de ação e com os programas orçamentários que ele mesmo apresentou ao Legislativo.

Em última instância, vive-se sob a égide da insuficiência no controle da execução orçamentária federal brasileira, haja vista o fato de o caráter autorizativo dos orçamentos anuais ser usado como pretexto para o uso abusivo de diversas manobras de descolamento entre os atos de execução e a lei que deveria ser executada.

Enfim, o tripé *planejamento insuficiente, execução imotivada e abusiva*, bem como *falta de controle de aderência* buscou explicitar diversos exemplos de problemas jurídicos que precisam chegar ao exame do Judiciário, assim como lhe tem sido, cada vez mais, apresentada a ideia de reter gastos com publicidade institucional como garantia de execução tópica dos direitos sociais.

A tradicional interdição do debate jurisdicional em matéria orçamentária não reside na falta de fundamentos jurídicos para tanto, mas sim na intrincada trama de interesses que sustentam a distribuição político-econômica dos recursos públicos até mesmo contra as próprias leis de orçamento vigentes.

Nesse sentido, a inércia estatal denunciada pelo decano do STF que “insulta” os direitos básicos do cidadão também é fruto daquela interdição, pois se se defende a impossibilidade do controle judicial sobre orçamentos, a tendência é que se persista nas bordas do problema do custeio adequado das políticas públicas.

As leis orçamentárias precisam ser levadas a sério e o orçamento deve vincular o gestor, em rota de evolução da sua natureza meramente autorizativa para vir a gozar do que o professor José Maurício Conti suscitara como a “máxima ‘impositividade’ do orçamento”,³³ já que, segundo ele, “a eficácia, credibilidade e respeito à lei orçamentária exigem que, uma vez aprovada, sua execução deva pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos”.

Judicializar o orçamento é preciso... Sem se desconhecer a complexidade da busca pela macrojustiça suscitada pelo Ministro Gilmar Mendes (nos autos do

³³ Artigo disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao>>. Acesso em 15 jan. 2014.

STA 175),³⁴ tal esforço é necessário para que não se perca de vista a natureza normativa que a Constituição de 1988 atribuiu às leis orçamentárias e para que se busque sua conformidade com a máxima eficácia dos direitos fundamentais.

Mas, sobretudo, judicializar o orçamento é preciso para mudar o curso da contumácia irresponsável e educar o gestor, tornando sua ação (execução orçamentária) mais motivada, razoável e coerente com o seu próprio planejamento, tal como definido em lei.

Ao longo da análise de variáveis como o manejo da desvinculação de receitas da União, como o contingenciamento de despesas e a gestão por restos a pagar, buscou-se analisar se tal modo de proceder contem intervenções razoáveis e proporcionais em relação aos direitos fundamentais afetados.

O que se pode depreender do presente estudo é que não só cabe controle para assegurar a conformidade constitucional da legalidade orçamentária e sua adequada execução no Brasil, como há diversas hipóteses de controle. Importa ressaltar que essas hipóteses são difusas e, precisamente por isso, devem ser operadas pelas diversas instâncias competentes e interessadas.

Exemplificativamente e a começar pelo próprio cidadão, ele pode:

- ajuizar ações populares para invalidar os atos (decretos) de contingenciamento preventivo de despesas que não estejam calcados nos motivos de fato e de direito admitidos em lei, a partir do que será possível questionar a consecução de superávits primários com base na inexecução arbitrária da lei de orçamento;
- representar a ocorrência de crime de responsabilidade na forma do disposto no art. 85, VI da CR/88 para que o Legislativo promova a devida responsabilização política dos Chefes de Executivo que descumprirem a lei orçamentária, notadamente, ao longo de ações que carecem de motivação e aprovação do Legislativo;
- buscar junto aos legitimados ativos do art. 103 da CR/88 o ajuizamento de ações de inconstitucionalidade por omissão na edição dos atos normativos a que se referem os arts. 48, XIV, e 52, VI, da Constituição;
- buscar, mais uma vez, junto aos legitimados ativos do art. 103 da Carta de 1988, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade das emendas constitucionais que instituíram a desvinculação de receitas vinculadas à seguridade social e de recursos mínimos destinados às políticas de saúde e educação;
- requerer — no curso dos processos administrativos de execução orçamentária, na forma do que dispõem os arts. 2º, VII, e 50, I, da Lei nº 9.784/99 —

³⁴ Inteiro teor do relatório e voto disponíveis no endereço eletrônico <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/zenexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

a elucidação dos motivos de inexecução e/ou contingenciamento de despesas, já que haveria afetação de interesses inscritos na LOA e a apresentação do resultado da avaliação dos programas de ação governamental, tal como o exigem o art. 74, I, da CR/88, e o art. 75, III, da Lei nº 4.320/64; e, enfim;

- defender individualmente seus direitos fundamentais (em especial, vale citar os direitos prestacionais) quando se configurar no caso concreto lesão (ou ameaça de lesão) seja por ação ou omissão, diante dos rearranjos orçamentários que impliquem retrocesso social e afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A partir do cidadão, todas as demais instâncias devem ser mobilizadas e o serão em movimento que não pode pretender resolver todos os problemas de uma única vez e de uma vez por todas. Vale lembrar que o controle é esforço sisífico que insiste em mostrar aos governantes que a delegação de poder é sempre instrumento para a consecução de finalidades definidas como públicas.

É, pois, na pluralidade significativa de instâncias e de hipóteses de controle que se abre o esforço de juridicizar — sob o signo da conformidade constitucional — o tema ora estudado. O resultado não poderia ser mais democratizante e “republicanizador”, na medida em que a definição do que seja prioridade alocativa estatal e de como o Estado se desincumbe de suas competências constitucionais não podem ser temas aferíveis apenas pelos poderes políticos da República.

É preciso controlar judicialmente a legalidade orçamentária para que o manejo da atividade financeiro-orçamentária do Estado brasileiro não seja feito deliberadamente no intuito de restringir o grau materialmente possível de execução de políticas públicas (especialmente as prestacionais).

Afastar algumas pretensas obviedades em matéria orçamentária exige, sobretudo, que o Direito não se descuide do controle estendido no tempo sobre cada ato estatal para que não sejam esvaziadas as relações entre Legislativo e Executivo, para que o Judiciário siga avançando sobre os arbítrios (administrativos e legislativos) que causam lesão a direitos e para que os fluxos comunicativos da esfera pública (Habermas, 1997) possam continuar tendo ressonância na definição democrática dos rumos da Administração Pública.

É esse, como já dito, um verdadeiro esforço sisífico, tão inafastável quanto reiterado e complexo, quiçá tão penoso que somente pode ser exercido difusa e pluralmente...

Referências

AFONSO, José Roberto. LRF: por que parou?. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 15 maio 2005.

BICALHO, Lucídio. *Jogos orçamentários*. Brasília: INESC, dezembro de 2011. (Nota Técnica n. 176).

BRASIL Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Reforma orçamentária*. Brasília: CMO, 2005. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Gasto social do governo central: 2001 e 2002*. Brasília: Secretaria de Política Econômica (SPE/MF), 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe>>. Acesso em: 05 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal – SOF, 2003. v. 1, n. 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Síntese do relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2013. Tribunal de Contas da União. Ministro Raimundo Carreiro, relator. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/index.html>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. 344 p.

CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

CONTI, José Mauricio. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

DWORKIN. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GREGGIANIN, Eugenio. Gestão fiscal e orçamentária e o papel do Congresso Nacional — alterações nas variáveis fiscais: subsídios para a reforma orçamentária. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/conteudo/agenda/MNP85g0iMFIERqmd919kwtAP01cDVK3x/gesto%20oramentaria%20-%20altera%20es%20no%20CN%20-%20versao%2016-05.doc>>. Acesso em: 12 set. 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1997. 2. v.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: IPEA, n. 8, fev. 2004. Suplemento.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, n. 9, dezembro de 2009, p. 57-102.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NUNES, Selene Peres. *Reforma orçamentária: riscos e oportunidades*. Brasília: INESC, abr. de 2005. (Nota Técnica n. 96).

SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. *Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica?* Brasília: INESC, maio 2005. (Nota Técnica n. 98).

SALVADOR, Evilásio. *Os limites do orçamento público para consolidar e expandir direitos*. Brasília: INESC, maio de 2010. (Nota Técnica n. 165).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987. p. 33-63.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Relatório, voto e parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado de São Paulo: exercício de 2013. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, relatora. São Paulo: TCE-SP, 2014. Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/6_-_1466-026-13_-_contas_do_governo_-_exercicio_de_2013_-_relatorio_e_voto.pdf>; <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/7_-_parecer_contas_2013_-_parecer.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 26 dez. 2005.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PINTO, Élida Graziane. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 71-100, mar./ago. 2014.
