XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SANDRA REGINA MARTINI

MARA DARCANCHY

ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA

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

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

D597

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

Coordenadores: Sandra Regina Martini

Mara Darcanchy

Robert Bonifácio da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-812-7

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

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

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

CDU: 34



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

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





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

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

Na perspectiva de concretizar o objetivo de valorização da pesquisa interinstitucional como uma contínua necessidade de reformulação axiológica, por meio do diálogo permanente entre diversificadas visões, culturas e referências, a obra divulga artigos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, durante o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI realizado na cidade de Goiânia/GO, entre os dias 19 e 21 de junho de 2019.

A presente obra reúne aportes científicos de estudiosos, profissionais e juristas de expressão nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas, sobre o desenvolvimento das relações jurídicas, o amadurecimento evolutivo dos direitos sociais e das políticas públicas, diante dos desafios postos pela nova ordem global, que determinam como única certeza a existência de crescentes incertezas.

Incertezas estas, advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, com base nos pilares dos direitos fundamentais e da justiça.

Ao desenvolver reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução, ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir com o resgate de valores basilares, para a concretização de direitos que ainda estão restritos ao nível do discurso.

Os artigos debatidos e apresentados no GT são a seguir descritos:

CARLA MANUELLA ARAGÃO BEZERRA e STÉFANI CLARA DA SILVA BEZERRA fundamentam crítica sobre a finalidade do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), embora visto como forma de integração cultural e acesso democrático às instituições de ensino superior, ao ser transportada para as escolas, mostra o inverso: competitividade,

rankerização da educação e exclusão de alunos “inadequados” ao sistema. Salientam que a matriz curricular escolar deveria se basear na formação e evolução intelectual e pessoal do aluno e que as escolas, ao visarem lucros e visibilidade, tratam seus alunos como poupanças de conhecimento, depositando conteúdos e retirando colocações.

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA e LUCIANO PINELI CHAVEIRO trazem, com o sugestivo título: “Maiores abandonados” uma discussão sobre as políticas públicas que o Estado dispõe para atender crianças e adolescentes que saem do acolhimento institucional, muitas vezes, por atingir sua maioridade. A partir de uma contextualização no instituto adoção e na sétima medida protetiva do art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que são os abrigos, descrevem a escassez de políticas públicas propostas pelo Estado para essas crianças.

DANILO HENRIQUE NUNES e LUCAS DE SOUZA LEHFELD propõem o novo conceito de família e das relações poliafetivas, destacando que a respectiva omissão regulatória implica reflexos no Direito Previdenciário. Passam por discussões sobre o reconhecimento das uniões homoafetivas como entidade familiar, e sobre a perda da eficácia jurídica do conceito tradicional de família e dos modelos familiares monogâmicos.

FABIANA ALDACI LANKE discorre sobre o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação e o monitoramento por organizações governamentais e não governamentais, sobre os investimentos públicos em educação básica. Pontua políticas públicas, mecanismos de participação social e medidas governamentais de enfrentamento a questões que afetam o direito social à educação, como garantia constitucional.

FERNANDA SANTOS BRUMANA examina a atuação do orçamento público na seara das medidas administrativas com a finalidade de concretização dos Direitos Fundamentais, as chamadas Políticas Públicas. Aborda ainda a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

GIOVANA TOGNOLO VILELA MACEDO e MILENA ZAMPIERI SELLMANN enfatizam a impossibilidade de substituição de CDAs para alterar o polo passivo nas execuções fiscais, trazida com a edição da súmula n.º 392 do STJ que criou diversos obstáculos ao recebimento do crédito tributário pela Fazenda Municipal. Apontam as suas impropriedades diante conceitos básicos do Direito Tributário, além de sua não recepção pela nova lei processual, o CPC/2015. Por fim, trará uma reflexão sobre os óbvios impactos de tal interpretação sobre a concretização de direitos fundamentais sociais.

GUILHERME RAMOS JUSTUS e EDUARDO MILLEO BARACAT no artigo: “O Decreto n. 9.450/2018 como instrumento de inclusão social para presos e egressos do sistema prisional brasileiro” analisam, a partir de dados do CNJ sobre reincidência criminal e a situação do sistema prisional brasileiro, como a instituição da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional pode efetivar o ideal ressocializador da pena. Exploram também uma teoria contemporânea sobre o viés social das penas, seus respectivos meios de readaptação do preso e do egresso do sistema prisional ao convívio social, bem como de que forma o trabalho pode ser um método eficaz de inclusão social e de redução da reincidência criminal.

JUSSARA SCHMITT SANDRI desenvolve pesquisa sobre o direito à educação e a política de reserva de vagas no âmbito do Instituto Federal do Paraná, objetivando demonstrar a dinâmica do sistema de reserva de vagas para o acesso ao ensino médio integrado e subsequente. Evidencia que a política de cotas raciais e sociais viabiliza o acesso à educação a determinadas minorias e grupos em estado de vulnerabilidade socioeconômica, no âmbito da referida instituição de ensino.

LÍGIA DE SOUZA FRIAS descreve a relevância do programa “Luz para Todos” e respectivo desenvolvimento de forma eficiente, interpretando planos plurianuais e dados estatísticos de modo a demonstrar que um planejamento bem executado traz diversos ganhos para as populações beneficiadas. Durante a apresentação de seu artigo a autora fez interessantes comentários como a importância da geladeira na redução de casos de pressão alta provenientes da conservação de carne com o sal, entre outros resultados positivos propiciados por este programa ao levar energia elétrica a milhares de domicílios em áreas rurais e comunidades isoladas que estavam na escuridão em pleno século XXI.

LUIZ HENRIQUE MILARÉ DE CARVALHO assinala o direito à moradia digna, (EC 26 /2000) no contexto de (des)construção dos direitos sociais no Brasil. Questões de saneamento básico em áreas periféricas, do fim do Ministério das Cidades, do crescente favelamento dos centros urbanos e as ações implementadas em Políticas Públicas que permeiam o conceito de dignidade são discutidas, na efetivação dos direitos sociais, sobretudo para realizar a Constituição Cidadã.

MÁRCIO VALÉRIO FERREIRA FERNANDES em seu artigo intitulado: “Políticas públicas de saúde e orçamento público: impactos das renúncias fiscais” identifica as principais causas da insuficiência de recursos para a saúde pública. A hipótese, confirmada pelos resultados e conclusões, é a de que as renúncias fiscais e as desvinculações das receitas da União contribuem para tornar o orçamento efetivamente comprometido. O subfinanciamento faz com que a Administração não atenda às necessidades da população,

fomentando o crescimento da judicialização e colocando em risco a sustentabilidade orçamentária e o desenvolvimento social.

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO e DANIEL MACHADO GOMES investigam a judicialização das políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seus respectivos impactos. Analisam ações ajuizadas e tratam da doutrina da efetividade das normas constitucionais, o agigantamento do Poder Judiciário frente aos outros poderes e a consolidação do saneamento básico como direito fundamental. Concluem pela necessidade de criação de parâmetros específicos para a atuação judicial, respeitando o plano de metas, recursos orçamentários e as disposições previstas na própria lei federal.

RAINERI RAMOS RAMALHO DE CASTRO avalia a efetividade do programa "Bolsa Família" para a garantia dos direitos fundamentais à alimentação e à saúde. Conclui que o Programa trouxe resultados bastante positivos, tendo exercido um papel relevante na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Entretanto, as deficiências legais constatadas na estrutura do programa resultaram em consequências negativas práticas para sua concretização, prejudicando o alcance pleno de seus objetivos.

REGINA VERA VILLAS BOAS e DURCELANIA DA SILVA SOARES revelam na pesquisa intitulada: "O direito fundamental social à educação de qualidade e a (in) efetividade das políticas públicas voltadas aos jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social", que somente a prática da educação de qualidade poderá resgatar valores da essência humana, para o pleno desenvolvimento de crianças, jovens e adolescentes, concretizando sua formação e o seu preparo para a vida. Avançam no entendimento de que o sistema educacional não tem se mostrado satisfatório ao cumprimento desse desiderato, indicando a necessidade de desenvolvimento e materialização de políticas públicas educacionais eficientes e inclusivas, que protejam os mais vulneráveis às vicissitudes socioeconômicas e culturais contemporâneas e às inquietudes da sociedade civil tornando-a igualitária e justa.

ULYSSES MONTEIRO MOLITOR aborda a audiência de custódia no processo criminal como instrumento de políticas públicas pelo Poder Judiciário, instrumento que objetiva a breve apresentação judicial do preso em flagrante para avaliação da necessidade da prisão com vistas à rápida constatação de eventuais ilegalidades ou outras ofensas aos Direitos e Garantias Fundamentais. As convenções humanitárias impõem uma atuação célere e eficaz do Poder Judiciário, mormente se tratando de processos criminais de presos em flagrante, avaliando se garantias constitucionais foram obedecidas mesmo sem a necessária presença de um advogado e sem a oportunidade de exercício de ampla defesa.

Nesse sentido, tendo como elemento fundante a construção de diálogo permanente e a transversalidade dos direitos sociais e das políticas públicas com as diversas dimensões epistemológicas, a obra que ora se apresenta tem o intuito de contribuir com todos os sentidos de inclusão, propiciando instrumentos para a conquista da cidadania e da dignidade humana, pautada na possibilidade de articulação da cidadania para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates entre pesquisadores altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - Uniritter / URGS

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva - Universidade Federal de Goiás – UFG

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

O PAPEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

THE ROLE OF THE PUBLIC BUDGET IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Fernanda Santos brumana

Resumo

Este ensaio propõe uma reflexão sobre a atuação do Orçamento Público na seara das medidas administrativas com finalidade de se concretizar Direitos Fundamentais, as chamadas Políticas Públicas. Ora, no âmbito do Estado Democrático de Direito faz-se fundamental o estudo e discussão das Políticas Públicas, de seus instrumentos e objetivos. Deste modo, discorrer-se-á sobre a natureza jurídica de orçamento público, suas implicações e o posicionamento doutrinário acerca do conceito. Abordar-se-á, também, a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

Palavras-chave: Democracia, Finanças públicas, Orçamento, Justiça, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This essay proposes a reflection on the performance of the Public Budget in the area of administrative measures with the purpose of realizing Fundamental Rights, that is Public Policies. However, within the framework of the Democratic State of Law, it is essential to discuss public policies, their instruments and objectives. So, we will discuss the legal nature of the public budget, its implications and the doctrinal position on the concept. It will also address the PEC of the tax budget and its implications for the current national scenario of public policies and development, showing possible benefits and expected results.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Public finances, Budget, Justice, Public policy

Introdução

O presente trabalho foi elaborado com vistas à publicação no XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI[1], em que se debate o tema "Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo".

Pois bem.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para a democracia brasileira. Isso se explica não só porque adveio como forma de rechaçar um período obscuro da política brasileira, em que os direitos e garantias individuais eram diariamente desrespeitados, mas também porque seu caráter democrático pode ser verificado através do modelo cooperativo de Estado, o qual se conhece por Federalismo.

O Federalismo foi e continua sendo a grande razão por trás da democracia brasileira. É através e por causa dele, ressalte-se, que são feitos repasses obrigatórios aos Municípios. Essa inclusão do município é consequência da democrática visão e descentralização da tomada de decisões, haja vista que o município está mais próximo da população e sua gestão poderá dar voz à cidadania. Esse movimento descentralizador começa em 1983-1985, período no qual o Brasil passou por uma abertura lenta e gradual em seus últimos anos de ditadura militar. O intento era diminuir a força do estado central. Em um primeiro momento, transferiram os encargos até que, finalmente, transferiram-se os percentuais das receitas arrecadadas.

A mudança que se propôs fazer com a nacional constituinte acabaria com mais de 20 anos de governo centralizador, marcado por uma ditadura com alternância de governantes e supressão de direitos fundamentais. A título de exemplo desse movimento descentralizador, veja-se o caso do IPMF. O IPMF foi criado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando ele ainda era ministro da fazenda do Itamar Franco, em 1993. No entanto, o imposto residual foi instituído sem se atentar para os princípios da anualidade fiscal e anterioridade tributária. O imposto, apesar de inicialmente inconstitucional, encontrou sua fundamentação no artigo 154, I, CF, onde havia previsão de repartição de receitas ao município. Essa arrecadação, portanto, também beneficiaria o município.

Portanto, na intenção de conjugar os princípios do federalismo com a repartição de receitas, a Constituição Federal de 1988 também contemplou, com riqueza e profundidade, as matérias atinentes ao Sistema Tributário. Assim o sendo, o Sistema Tributário Nacional está contemplado em Lei Especial, qual seja a Lei 5.172/66, e também pode ser encontrado nos

[1] Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito.

artigos da Magna Carta. Tanto é verdade, que os fundos de participação estão no ADCT e o sistema constitucional tributário ocupa título próprio na Constituição Federal (mais precisamente o Título IV). Entre seus artigos 145 a 162, a Constituição aborda as disposições gerais sobre o sistema tributário nacional, enquanto que os artigos 163 a 169 foram reservados às Finanças Públicas.

O orçamento, dentro dessa esquematização, é disciplinado em seção própria, correspondente aos artigos 165 a 169 do texto constitucional. Lá, são assim elencadas as normas que tratarão do tema, cuja competência está atrelada ao poder executivo, nos moldes do texto do artigo 165. No decorrer do mesmo artigo, então, são dispostas as condições e diretrizes a serem seguidas pelas leis orçamentárias, discriminadas suas metas e objeto. Dando continuidade, o artigo 166 trata das formalidades que os projetos de lei orçamentários deverão seguir. O artigo 168, por outro lado, traz a previsão cronológica, revelando o período em que serão repassados os recursos aludidos nos artigos anteriores. Já os artigos 167 e 169, por fim, vêm trazendo vedações atinentes ao texto da lei orçamentária e vedações aos gastos com pessoal, no intento de evitar a discricionariedade dos agentes públicos que executam tais leis.

Como já é cediço, a Constituição Federal que se apresenta nos dias atuais é fruto de demasiado avanço social-democrático da política brasileira, com nítida influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Por assim o ser, a nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, passou a ser também conhecida como "a Constituição Cidadã", refletindo o novo viés social democrático trazido no bojo de seu texto.

Em face do tema proposto pelo CONPEDI, torna-se cada vez mais evidente a relação entre Políticas Públicas e inclusão. Isso porque, a Constituição Federal de 1988 consolida no ordenamento jurídico brasileiro a obrigatoriedade de atendimento dos chamados princípios e garantias fundamentais inerentes a toda sociedade. Dentro desse rol exemplificativo, destacam-se a saúde, a segurança pública, a educação, a livre iniciativa, cultura, lazer, liberdade de expressão, entre outros.

Diante de um modelo federativo e democrático de Estado, pressupõe-se o exercício dos direitos sociais e individuais (máxima abarcada, inclusive, no preâmbulo da Magna Carta). A Constituição Federal, em seu preâmbulo, faz questão de elencar que os cidadãos, representantes do povo brasileiro, reuniram-se através de uma Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, no qual objetiva-se assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

Veja-se que, com a contrapartida dos cidadãos, que pagam tributos e através de recursos financiam a atividade estatal, forma-se um fundo público que irá determinar toda a agenda

orçamentária. O Estado, por sua vez, deverá atuar visando à concretização de políticas públicas e, para tal, deverá fazer uso responsável dos recursos públicos arrecadados. Dessa forma, o dinheiro que sai do povo é o mesmo dinheiro que seria a eles devolvido, em forma de ações estatais em serviços públicos essenciais e investimentos sociais, com a finalidade máxima de tutelar os direitos fundamentais desses cidadãos.

Destarte, com vias de garantir a concretização desses ideais republicanos, é reservada verba pública cuja aprovação é feita por órgão competente e na qual serão discriminadas as suas destinações. Essa verba, a título de esclarecimento, é o orçamento público. Vê-se que o orçamento público é, portanto, um instrumento dentro do Direito Financeiro com vistas a proporcionar o planejamento e a execução das finanças públicas.

Uma das atuais discussões que se levanta é quanto à obrigatoriedade de execução do orçamento público por parte dos "*police agents*", e consequentemente as implicações que esse descumprimento acarretaria, juridicamente falando.

Sob esse prisma, passará a ser analisada a origem de orçamento, a natureza jurídica desse instituto e seu impacto nas Políticas Públicas. Em um primeiro momento, serão examinadas as premissas teóricas que fundamentam o instituto jurídico do orçamento público dentro do contemporâneo contexto do Estado Constitucional Democrático, ao dissecar o conceito e natureza jurídica deste instituto.

Após, e aprofundando o estudo, passará a ser analisado o orçamento impositivo, suas peculiaridades, características e diferenças em relação ao orçamento autorizativo. Diante do atual cenário brasileiro, em que foi aprovada pela Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional que obriga o Governo Federal a executar todos os investimentos previstos no orçamento público ("PEC do Orçamento impositivo"), compreender a estrutura desse conceito é essencial para entender seus desdobramentos no tocante ao tema de Políticas Públicas. Ver-se-á que a forma de aprovação do orçamento é por meio das leis orçamentárias, analisar-se-á seu conteúdo e forma para, por fim, ser possível reiterar o posicionamento no tocante à natureza jurídica do orçamento, apontada no item I a seguir.

Feitas as referidas explanações, passar-se-á à análise final do presente estudo, cujo objeto de trabalho cinge-se à concretização de políticas públicas brasileiras, financiadas através do orçamento público. No tema, abordar-se-á o instituto da transferência voluntária e serão discutidas suas implicações para a efetivação da democracia e participação popular, como exercício da cidadania.

Por fim, sobre a metodologia aplicada para a confecção do presente, e se tratando de tema cuja aplicação tem inquestionável relevância na sociedade, no âmbito deste projeto de

pesquisa, foi realizada pesquisa na seara da mais refinada doutrina nacional e internacional em revistas especializadas, livros, sítios oficiais, bem como coleta de dados em sítios oficiais dos órgãos que porventura pudessem esclarecer o papel do orçamento público na execução das políticas públicas. Ademais, no intento de traçar um perfil da correlação semântica entre os conceitos jurídicos de orçamento público e políticas públicas, no ambito do Direito, este estudo priorizou destrinchar bem os conceitos e correlacioná-los com políticas públicas em vigor.

I - Natureza Jurídica de Orçamento Público

O Estado, no intento de custear as despesas Públicas, necessita angariar recursos financeiros. Esses recursos, por sua vez, dentro do Direito Financeiro recebem o nome de "receitas públicas". As receitas públicas são classificadas, em rol meramente exemplificativo, segundo sua origem (como é o caso das receitas patrimoniais, advindas de patrimônio público), orçamentárias (cuja previsão advenha de lei orçamentária) e extraorçamentárias (como é o caso das fianças, cauções e depósitos[2]). Seja como for, a receita pública consiste em todos os ingressos disponíveis ao patrimônio público com a finalidade de custear gastos públicos.

Na perspectiva de Bucci (2002), o ponto nodal para entender as políticas públicas no Brasil é a adoção do caráter de Estado social que, em razão do mesmo, pressupõe uma obrigação estatal para com a concretização dos direitos fundamentais já positivados, obrigação esta que deve ser adimplida através do orçamento público, após seu processo de elaboração e aprovação.

Abraham (2017) elenca que o mais adequado conceito de orçamento público seria como um "*instrumento de planejamento do Estado que permite estabelecer a previsão das suas receitas e a fixação das suas despesas para um determinado período de tempo*". É no orçamento, portanto, que os cidadãos conseguem mapear a destinação dos impostos pagos e fiscalizar a concretização de políticas públicas. O mesmo autor, ainda, menciona a clássica conceituação data por Aliomar Baleeiro acerca do assunto, assim dizendo:

> Clássica conceituação dada ao instituto é a de Aliomar Baleeiro, para quem o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (ABRAHAM, 2017, p. 190).

[2] Segundo Marcus Abraham, essas receitas extraorçamentárias são receitas pertencentes a terceiros e arrecadadas pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados recursos de terceiros. (ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 4.Ed. GEN:2017. p. 89-90).

Pela leitura do acima transcrito, percebe-se que o conceito de orçamento, quando atrelado ao ramo do direito, possui aspecto mais dinâmico que o usual, sendo o responsável por relacionar o dinheiro arrecadado pelo Estado e as finalidades almejadas pelos cidadãos, para a satisfação de seus direitos e garantias fundamentais. Nessa toada, é justo dizer que o orçamento público guarda relação simbiótica com a consecução de políticas para assegurar direitos e garantias fundamentais. Essas políticas, recordemos, possuem o nome de Políticas Públicas.

Ainda sobre o aspecto dinâmico do orçamento público, vale aqui colacionar memorável mensagem ao Congresso americano, feita pelo presidente dos EUA na época, Franklin Delano Roosevelt, em 1942: "O Orçamento dos Estados Unidos representa nosso programa nacional. (...) Ele traça o curso da nação".

O orçamento possui, sem dúvidas, não só um viés técnico - haja vista a enumeração de metas e outras atribuições procedimentais em seu texto - mas também um viés jurídico, ao passo que materializado através de lei. Assim, haja vista sua forte relevância no campo jurídico e político, intelectuais de todo o mundo passaram a discorrer acerca de sua natureza jurídica.

No tocante à natureza jurídica de orçamento, as divergências doutrinárias são inúmeras. Há quem diga que o orçamento é uma lei material, outros, por outro lado, debatem pela possibilidade de ser lei formal; alguns, ainda, retiram a importância jurídica do orçamento e o classificam como mero ato administrativo. Finalmente, é possível chegar a um posicionamento intermediário, no sentido de atribuir ao orçamento público uma natureza jurídica mista: alegam tratar-se de lei formal em sua criação e de ato administrativo em seu conteúdo.

Isso porque, o orçamento público é de competência do Poder Executivo, com a participação dos demais poderes, sendo encaminhado ao Poder Legislativo, após sua elaboração, para votação e aprovação como lei orçamentária, nos moldes do rito legislativo padrão. Em continuidade, fazendo uma retrospectiva ao Estado Liberal, pode-se perceber que o orçamento, ainda que anualmente publicado, consistia tão somente na atividade regulatória do Estado para controle político. Tratava-se apenas de documento de cunho financeiro.

A visão de orçamento como mero ato administrativo, inclusive, tem origem na Prússia (atual Alemanha) em fins do século XIX. A história desse Estado Soberano retrata que essa concepção foi inaugurada por Paul Laband, durante o comando do chanceler Otto von Bismarck, com finalidade de legitimar a preponderância do poder Executivo sobre o Parlamento, cuja palavra seria apenas uma formalidade. Nessa lógica, uma vez que era o Parlamento quem autorizava o orçamento público, a intenção era de fazer com que o descumprimento do orçamento não fosse encarado como uma infração jurídica.

Entretanto, com a difusão do sufrágio universal, preponderância preservação da dignidade da pessoa humana e a consequente evolução para o Estado do Bem-Estar Social (o *"Welfare State"*), os gastos com direitos fundamentais dos cidadãos passaram a ser pauta política e jurídica, não meramente remanejamento administrativo dos recursos arrecadados pelo Estado. Em outras palavras, atribuiu-se ao orçamento novas funções. Revela-se, então, que a visão alemã sobre o orçamento passa a ficar ultrapassada diante de tamanha mudança no contexto social e político pela qual sofreu o Brasil.

Torres (2008) brilhantemente pontua que o orçamento do Estado de Direito sempre constituiu forma de controle da Administração, que por intermédio desta (da Administração Pública) fica adstrita à execução das despesas no período e nos limites do planejamento. Não se estava mais diante de um governo autoritário ou monárquico. Toda conjuntura antes vista na visão Labandiana, que afirmava um governo monárquico onde poder Executivo se sobressaia em relação ao Legislativo, portanto, não era reproduzida na estrutura da administração política do Brasil. Sendo assim, não poderia ter um conteúdo meramente autorizativo e administrativo, mas sim traria com sigo uma série de limitações e direcionamentos à verba pública.

Todavia, embora formalmente classificado como lei (arts. 59 a 69 da CF/1988), o orçamento é eivado de conteúdo legislativo, ou seja, não possui a cogência necessária e sem o poder de criação de direitos subjetivos. Por este motivo, o orçamento público seria considerado mero instrumento de arrecadação (arts. 165 a 169, da CF/1988), relacionando-se com as leis infraconstitucionais orçamentárias.

Por outro lado, é possível verificar certo afastamento entre os ritos legislativos para a criação de lei ordinária e os do orçamento público, posto que, primeiramente, existe prazo próprio para o projeto orçamentário ser encaminhado ao poder Legislativo (art. 35, parágrafo 2º, ADCT).

Para aqueles que defendem o orçamento público como lei especial, também são justificativas o fato de haver uma limitação em seu conteúdo (não pode dispor sobre matéria outra que não a orçamentária, nos moldes do artigo 165, parágrafo 8º, da CF/1988.), o fato de não poder ser objeto de Lei Delegada ou Medida Provisória (art. 62, parágrafo 1º, CF/1988). Em complementação a esse rito especial, destacam-se: a limitação da possibilidade de emendas a seu texto (nos moldes do art. 166, parágrafo 3º, da CF/1988) e o fato de haver prazo expresso de um ano, exaurindo-se com o seu decurso e de forma automática, como justificativas plausíveis à especialidade da lei orçamentária. Em linhas gerais, o orçamento público materializa-se em forma de lei.

A controvérsia, agora, passa para a determinação de orçamento quanto lei material ou formal. Essa discussão, insta salientar, é em demasiado relevante para a verificação dos efeitos práticos da lei orçamentária. Ora, uma vez que seja considerado como lei material, o orçamento deverá criar direitos subjetivos para os cidadãos, os quais poderão ser por eles postulados e cobrados à Administração Pública. Ademais, haverá a possibilidade de controle de sua constitucionalidade, e seus programas e provisões deverão ser de cumprimento obrigatório.

Como já explanado, existem inúmeros posicionamentos na doutrina sobre essas considerações. Nessa esteira, pode-se constatar que os doutrinadores mais clássicos classificam o orçamento como lei material, pois se basearam no ordenamento jurídico à época, com a imposição do princípio da anualidade para a arrecadação de receitas. Dessa maneira, o orçamento poderia ser visto como lei material, posto que revestido de cogência.

Contudo, em não havendo a imposição da anualidade sobre as receitas, estar-se-á diante de uma lei formal, ou seja, ato administrativo revestido de formalidades próprias da técnica de criação legislativa. Sob o prisma da despesa, se esta dependesse de simples autorização orçamentária, seria o orçamento público mero ato-condição, com viés de lei formal. Por outro lado, caso a realização das despesas públicas estivesse vinculada aos termos estabelecidos no orçamento, este seria considerado uma lei material.

Abraham (2017) em sua obra "Curso de Direito Financeiro Brasileiro", destaca juristas ao redor do mundo, como o italiano Gustavo Ingrosso, que consideram o orçamento lei em caráter formal e, em contraponto, menciona que outros renomados doutrinadores franceses tais como Léon Duguit e Gaston Jéze, que consideram o orçamento como mero ato administrativo.

A doutrina brasileira possui sua própria posição, resumida nas palavras de Hely Lopes Meirelles[3]. O jurista resolve a discussão dizendo que "*não importa que, impropriamente, se apelide o orçamento anual de lei orçamentária ou de lei de meios, porque sempre lhe faltará a força normativa e criadora de lei propriamente dita*".

Neste diapasão, vale destacar, ainda, a postura do Supremo Tribunal Federal (STF) que, embora considere o orçamento público uma lei, rejeita com frequência a análise de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's) em face das leis orçamentárias por considerá-las leis meramente formais e de efeitos concretos. Afasta-se, portanto, a mera materialidade da lei orçamentária na jurisprudência pátria.

[3] ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 194.

II - O Orçamento Público Impositivo

Outro tema que merece destaque é a impositividade ou não do orçamento público. Como já assentado no tópico anterior, a discussão acerca da obrigatoriedade de cumprimento da lei orçamentária interfere direta e significativamente na sociedade. A título de esclarecimento inaugural deste tópico, cumpre informar que existem dois momentos distintos dentro do ciclo orçamentário, quais sejam, a elaboração e a execução.

O primeiro momento, de elaboração, é vinculado à potestade legislativa e decidido por meio de deliberações políticas. No caso da execução, no entanto, o orçamento pode ser meramente autorizativo (autorizando o agente público a destinar verba de acordo com a oportunidade e conveniência), ou impositivo (quando há limitações no texto da lei que vinculam diretamente os gastos a uma ou mais contrapartidas do Poder Público).

Atualmente, no Brasil, pode-se dizer que o orçamento possui caráter híbrido, em parte impositivo e, em outra parte autorizativo. Isso se explica em razão de a atual Constituição Federal brasileira prever despesas obrigatórias, não contingenciáveis. Sobretudo com o advento da "PEC do orçamento impositivo", Emenda Constitucional nº 86/2015.

Antes dessa PEC, a doutrina pátria, em sua grande maioria, postulava a natureza exclusivamente autorizativa do orçamento, haja vista que este não obrigava a Administração Pública a cumprir as previsões orçamentárias. É o que Abraham (2017) simplifica chamando de "autorização de gastar", e não "obrigação de gastar". Veja-se que essa interpretação meramente autorizativa não só confirma, mas também reforça a teoria de que o orçamento é lei formal, na medida em que não cria direitos subjetivos e deveres. Essa é exatamente a linha de raciocínio de Kiyoshi Harada, autor abordado por Ricardo Lobo Torres e com cujo raciocínio apresenta convergências, ao defender a ausência de conteúdo normativo e cogente nas leis orçamentárias.

Frise-se, ainda, que o tratamento autorizativo pode ser justificado no próprio texto constitucional, decorrendo da interpretação do § 8º do art. 165 da CF/1988[4], que dita que "a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa". Sem embargo, a tese de que o orçamento é meramente autorizativo abre espaço para

[4] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

a discricionariedade do Poder Executivo para realocar verbas e destinar esforços. Desse modo, as chances de haver inércia e/ou ineficiência da atuação pública aumentam exponencialmente.

O orçamento, no intento de buscar a melhor otimização da receita pública, deve ser impositivo, ou seja, vinculante em alguma medida. Em consequência, a interpretação do STF sobre o tema sofreu alterações, no sentido de conferir, agora, impositividade à lei orçamentária.

Essa decisão foi oriunda da análise, em caráter liminar, da ADI nº 4.663, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que estabelece o convívio simultâneo e harmonioso entre a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária e o plano plurianual, objetivando vinculação mínima do Poder Executivo. Abaixo, transcreve-se trecho do voto do Il. Ministro relator:

> Adotou-se como premissa a ideia de **vinculação mínima** do Poder Executivo ao orçamento anual como um todo. Segundo essa tese, caberia ao **Poder Executivo** ao menos **motivar o descumprimento da despesa prevista no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo**, de forma a proporcionar o **controle social dos atos do Poder Executivo na execução orçamentária.** Sendo assim, não seria permitido ao legislador ordinário traçar qualquer distinção, quanto ao aspecto da vinculação, entre as normas oriundas de emendas parlamentares e aquelas remanescentes do projeto encaminhado pelo Poder Executivo.
>
> *{**Grifos não constam do original**}*.
>
> STF– ADI: 4.663, DF. Relator: Min. LUIZ FUX. Data de Julgamento: 15/10/2014. Tribunal pleno. Data de Publicação: 16/12/2014.

Em um primeiro momento, a doutrina majoritária considerava o orçamento público híbrido: em parte impositivo (despesas constitucionais e legais obrigatórias) e, em outra, autorizativo (despesas discricionárias). Contudo, a partir do julgado acima em destaque, verifica-se que com o posicionamento do STF no sentido de conferir vinculação mínima ao orçamento público, e com a posterior "PEC do orçamento impositivo", a tendência é que o orçamento público brasileiro seja considerado, quanto à execução de seu conteúdo, impositivo.

III - O Orçamento Público e as Políticas Públicas

III. i – As leis orçamentárias

O orçamento público é materializado conforme os moldes que extraímos do art. 165 da Constituição Federal de 1988[5]. Nesse sentido, tem-se: a) a Lei do Plano Plurianual (estabelecendo diretrizes e metas da Administração Pública regional para as despesas); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (que compreende as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração

[5] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento); c) a Lei Orçamentária Anual (que contempla o orçamento fiscal, de investimentos e de seguridade social).

As três leis acima em comento norteiam o orçamento público e, conforme indicado pelo próprio Sítio Oficial da Câmara dos Deputados, são elaboradas pelo Executivo, sujeitas à aprovação do Congresso Nacional, e se distinguem quanto ao objeto de análise.

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, com vigência de 4 anos, e que deve ser realizado por meio de lei. Nele são identificadas as prioridades e traçadas as metas para o final desse período de quatro anos. Seu projeto de Lei, a saber, deve ser encaminhado pelo Chefe do Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. O Congresso, por sua vez, deve aprová-lo até o final do ano.

Insta ressaltar que, por ser desta forma, a vigência do Plano Plurianual se estende até o final do primeiro ano do governo seguinte, no intuito de promover a continuidade administrativa, o aproveitamento de medidas e, até mesmo, partes desse plano já implementado. Uma das justificativas para o caráter impositivo do plano plurianual (PPA) é fundamentada no parágrafo 1º, do artigo 167 da CF/1988[6]. Nele, é estabelecido que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (um ano) poderá ser iniciado sem ser incluído antes no PPA, sob pena de crime de responsabilidade.

Da mesma forma, acerca da Lei Orçamentária Anual (LOA), a Constituição Federal dispõe no mesmo artigo 167, em seu inciso I7, que é vedado iniciar qualquer programa ou projeto que não tenha previsão no documento. Essa Lei é dividida por temas e é responsável por estabelecer o orçamento atribuído à União, de modo que esse orçamento seja capaz de estimar as receitas (arrecadação) e fixar futuros gastos (despesas).

A arrecadação da Lei Orçamentária Anual se dá por meio dos tributos (impostos, taxas e contribuições). Se bem manejada, a LOA estará em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA. É o orçamento anual propriamente dito e também compete ao poder executivo, sob aprovação pelo Congresso.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem a atribuição de fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar, dentro de um prazo de um ano, tal

6 Art. 167. São vedados: § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
7 Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

como é o prazo da Lei Orçamentária Anual. Para tal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estipula limites às despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Vale mencionar que, no Brasil, o orçamento vem sendo utilizado como um instrumento de transparência e controle dos atos do gestor público, uma vez que permite a fiscalização da correta alocação de recursos por qualquer cidadão brasileiro. Assim, as leis orçamentárias se apresentam como verdadeiros instrumentos de controle de legalidade, de modo a restringir o gozo irrestrito da discricionariedade e também de fiscalizar os gastos públicos.

III.ii – Financiamento de Políticas públicas

A relação entre Orçamento Público e Políticas Públicas se resume no conceito da palavra "financiamento". A gestão das políticas públicas, a partir de Constituição de 1988, institucionalizou os fundos públicos como espaços primordiais de financiamento das políticas públicas no Brasil. O dinheiro arrecadado no fundo, por sua vez, possui natureza jurídica de orçamento público, e é destinado à concretização de direitos e garantias fundamentais.

O orçamento público é visto, então, como espaço de disputa política e de efetivação de direitos. No tocante a esses direitos, destaca-se o orçamento participativo como uma dessas ferramentas de efetivação. Analisando a história, pode-se perceber que o orçamento participativo (como mecanismo de financiamento de políticas públicas) surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra (PT), no ano de 1989, como resultado da promulgação da chamada "Constituição Cidadã" de 1988 e a pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais.

Esse modelo de gestão, a partir do qual a população participa efetivamente das destinações da verba pública, exemplifica como o orçamento público atua no financiamento – e consequente concretização – de políticas públicas no Brasil. A relação entre Orçamento Público e Políticas Públicas é, então, uma relação de causa e consequência, ao passo que sem orçamento público não se pode programar e custear políticas públicas.

No bojo do Estado Social ("*Welfare State*"), a preocupação com direitos e garantias dos cidadãos é tamanha que foi preciso bolar mecanismos capazes de garantir sua concretização. As Políticas Públicas são o instrumento de concretização desses direitos e garantias e, de mesmo modo, o orçamento público é o seu mecanismo de concretização. Nesse

sentido, Políticas Públicas são confeccionadas com o fim de assegurar a cada um as condições materiais de vida que lhes permitam exercer seus direitos.

Com a Constituição de 1988 no Brasil, percebe-se claramente a vinculação entre recursos às políticas sociais e o papel do orçamento público. O que não pode ser esquecido é que, muito embora haja previsão constitucional[8] para as finanças públicas e sua destinação, na prática, verifica-se certa falha na arrecadação dos impostos. Consequentemente, essa arrecadação insuficiente acarreta prejuízos para a efetivação das políticas públicas, financiadas com o montante advindo dessa origem. Demonstra-se, na prática, a relação entre os conceitos de financiamento e políticas públicas.

III.iii – Transferência voluntária

A transferência voluntária tem origem em 2001, quando, por meio de uma iniciativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi instituído o Cadastro Único de Convênios (CAUC), através da Instrução Normativa nº 01, de 04 de maio de 2001. Após, houve alterações de seu conteúdo com a criação da Instrução Normativa nº 01, de 17 de outubro de 2005. É um sistema desenvolvido em uma plataforma digital (site) para a verificação das exigências estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aos entes federativos beneficiários de transferência voluntária de recursos da União.

Diferentemente da competência obrigatória (cujo responsável é o Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais), a transferência voluntária compreende a entrega de recursos ou capital entre os entes da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Importante lembrar que essa entrega, para ser considerada voluntária, não deve advir de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde. A transferência voluntária ocorre mediante convênio.

É o que dispõe o art. 25 da LRF:

> Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.).

[8] CRFB: Título VI - Da Tributação e do Orçamento. CAPÍTULO I - DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

Constata-se, portanto, que essas transferências voluntárias são recursos financeiros que a União repassa aos outros entes da federação para que estes realizem obras e executem programas governamentais. Todavia, como são repasses sem previsão legal entre o Município e o governo federal, utilizam-se dos convênios para estabelecer prazos de duração (que é limitada) e para prever contrapartidas.

As transferências constitucionais, por sua vez, não exigem nenhum condicionante, isso significa que o município não precisa de nenhuma contrapartida para receber este recurso financeiro. Um exemplo é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), maneira através da qual a União repassa verbas para os municípios, de acordo com seu número de habitantes, anualmente atualizado pelo IBGE. Na transferência voluntária, quando o município envia uma proposta ao governo federal para realizar uma obra por meio de convênio, ele tem a contrapartida de se comprometer a de alguma forma, já que o repasse vindo da União não cobre todos os custos das obras. É ele quem sempre arca, a título de exemplo, com as despesas de pagamento de pessoal, manutenção e administração do projeto.

Ademais, conforme já mencionado, o município beneficiado deve estar de acordo com os moldes estabelecidos no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (chamado de CAUC) atendendo aos requisitos da legislação pertinente. Em ilustração, destaca-se a intenção de um município em promover uma obra para fundar uma nova escola. O município deve apresentar com o projeto de construção da escola, uma quantidade de documentos, comprovando sua situação fiscal junto à Fazenda e à Previdência (Certidão Negativa de Débitos - CND). Se o Município não estiver regularizado perante algum desses órgãos, estará impedido de construir sua escola com essa verba complementar do governo federal.

Por fim, assume-se que transferências voluntárias constituem mecanismos de cooperação entre União e um ou mais município que, mediante convênio, estipulam deveres e direitos recíprocos em prol da execução de obras e políticas públicas. O problema que se enfrente, e que não será analisado no seu mérito neste artigo, é em que ponto essas transferências não se apresentam como formas de dependência financeira dos Municípios em relação aos demais entes federativos. Quanto aos convênios, levanta-se o quanto não estão dependentes da União Federal, enquanto que no tocante à transferência obrigatória de repasse de impostos, sugere-se uma dependência dos Municípios para com o governo de seus respectivos Estados.

IV – Notas Conclusivas

A experiência democrática advinda com a instauração de um Estado de Bem-Estar, paternalista e garantidor dos direitos e prerrogativas de cada cidadão, se revela extremamente relevante para a atual discussão acerca do tema de Políticas Públicas. Viu-se que, em razão da interdisciplinaridade entre as áreas da economia, do direito e da política, assentar um entendimento sobre o tema não é tarefa fácil e pressupõe o conhecimento geral dessas áreas de conhecimento e a capacidade de conjugá-las.

Assim, e somente através dessa interação, o gestor público poderá dar efetivo cumprimento às garantias fundamentais trazidas no escopo do texto constitucional. E não só ele: viu-se que, com a modalidade de orçamento participativo, é atribuída também aos cidadãos a responsabilidade de garantir fiel execução desses direitos fundamentais, com a fiscalização do gasto público e da alocação das despesas cada vez mais em políticas públicas.

No cerne da problematização sobre o cumprimento dessas medidas assecuratórias de direitos fundamentais, não há dúvidas de que o orçamento público possui latente relevância. Como demonstrado no presente ensaio, é por meio de arrecadação de impostos que o poder público é capaz de se programar financeiramente e elaborar as leis orçamentárias, estabelecendo suas diretrizes e estipulando futuros gastos.

Nesse contexto, a discussão acerca da natureza jurídica da lei orçamentária se mostra atual e sujeita a novas interpretações, pois é do orçamento que os países se valem para realizar seus objetivos, os quais estão sujeitos a mudanças ideológicas. No tocante à experiência brasileira, com a aprovação da chamada "PEC do orçamento impositivo", torna-se cada vez mais evidente a roupagem cogente e vinculante da lei orçamentária, de modo a estabelecer um padrão de condutas a serem seguidas pelo gestor público, na finalidade de dar cumprimento ao cronograma orçamentário.

Deste modo, será capaz de se afirmar posicionamento já levantado por alguns doutrinadores e, recentemente, pelo próprio STF (que reconheceu um nível mínimo de vinculação do orçamento em relação ao gestor público), no sentido de defender que o orçamento público não se trata apenas de ato administrativo. Afastando-se, então, da tradicional visão alemã de que o orçamento seria mera lei formal com conteúdo de ato e carente de vinculação, o Brasil se aproxima cada vez mais de um orçamento como lei material, impositivo, e cujos gastos e diretrizes sejam encarados como obrigações do poder público para com a sociedade.

Os impactos de um orçamento impositivo, nos moldes do que foi exposto, significariam aumento de gastos com políticas públicas, pela obrigatoriedade de seguir o texto

orçamentário a risca, e diminuição do poder de decisão dos gestores públicos e consequente ampliação dos direitos constitucionalmente defendidos pelo Estado Democrático de Direito em que se insere o Brasil, desde os indícios de uma nacional constituinte em 1988.

Referências Bibliográficas

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro** / Marcus Abraham. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº4.663. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342061/referendo-na-medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4663-df-stf/inteiro-teor-159437241. Acesso em 05 de março de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 01 de março de 2019.

Instrução Normativa nº 01, de 04 de maio de 2001. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf. Acesso em 05 de março de 2019.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 05 de março de 2019.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza (2012). **O Orçamento Público como ferramenta de análise de Políticas Públicas** [manuscrito]. *In*: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. http://bd.camara.gov.br/bd

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**, Vol. V. 3ª Ed. Rio de Janeiro: 2008.