

## **DISCUSSÕES ACERCA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO BRASILEIRO A PARTIR DA RESERVA DO POSSÍVEL E DOS DIREITOS SOCIAIS**

**ANTÔNIO MARCOS BITTENCOURT DA SILVA<sup>1</sup>; BRUNO BANDEIRA  
FONSECA<sup>2</sup>; MAURICIO BRAZ CASTILLO<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio grande – antoniobittencourt@furg.br

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio grande – bfbandeira@gmail.com

<sup>3</sup>Universidade Federal do Rio grande – mauriciurg@gmail.com

### **1. INTRODUÇÃO**

O orçamento público é atualmente o instrumento de maior relevância para a Administração Pública, sua efetivação está constitucionalmente prevista e compreende a elaboração de três leis, sendo elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O orçamento público é um documento legal que visa estabelecer estimativas das receitas e despesas do governo para determinado exercício, deriva dele a espécie de orçamento impositivo. Esse impõe ao poder executivo a obrigatoriedade de liberar verbas para as emendas votadas e aprovadas na câmara dos deputados federais e senado.

A presente pesquisa científica tem como objetivo, explanar acerca da obrigatoriedade de investimentos de recursos por meio do orçamento impositivo, levando em consideração as limitações de poder executivo em efetivar os direitos sociais frente à suposta insuficiência de recursos financeiros. Nesse sentido, o problema em discussão integra o caráter coercitivo da legislação brasileira para garantir o mínimo existencial a todos os cidadãos e a vedação de retrocesso.

O orçamento impositivo ou mandatário é um tema relativamente novo e surge como segunda possibilidade, além daquela pré-estabelecida que é o orçamento autorizativo. Criou-se através da Proposta de Emenda Constitucional n.º 565, de 2006, e almejava tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais dos parlamentares, questões essas que motivaram a aprovação, sem veto, por parte da presidência da república a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) n.º 12.919/13, que impõe os parâmetros de uso dos recursos federais para 2014. Em contraposição, emerge a cláusula da reserva do possível que representa a disponibilidade financeira do Estado, conforme CANOTILHO (2003) “os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos”. Desta forma, como empecilho para executar o plano orçamentário impositivo o poder executivo contra-argumenta que as necessidades humanas são ilimitadas, enquanto os recursos públicos são limitados e por isso, são escassos para atender as demandas sociais.

Por último, se faz imprescindível analisar outros aspectos trazidos sobre orçamento impositivo como, por exemplo, as promessas eleitorais que se vinculam ao mandato dos parlamentares. Além disso, outro ponto merece destaque, o problema na obscuridade dos gastos públicos no Brasil, em síntese, a vigência da obrigatoriedade na execução de todas as despesas previstas visa evitar o contingenciamento. Todavia, esses recursos impositivos não são suficientes para evitar a interferência do poder judiciário na execução orçamentária, que é motivado pela busca de impor condutas mais ativas à administração pública que visem a suprir as demandas sociais.

## 2. METODOLOGIA

A presente pesquisa científica fará uma análise qualitativa do tema acerca do orçamento impositivo frente ao princípio da reserva do possível e a necessidade de efetivação dos direitos sociais.

Como caminho metodológico, optou-se por uma pesquisa qualitativa, desta forma utilizaremos as contribuições teóricas de ALEXY (2008), CANOTILHO (1993), CARVALHO (2013), COSTA (2010), FALSARELLA (2012), LIMA (2003), MARSHALL (1963), PISCITELLI (2007), SIQUEIRA (2010), SOUSA (2008), VASCONCELOS (2010), e WANG (2008). Além disso, serão utilizados os arquivos disponibilizados via site do Governo Federal.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O orçamento brasileiro abrange a atuação da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. A legalidade desse processo orçamentário sustenta-se nas leis orgânicas dos municípios, na lei federal 4.320/64, na lei complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e também, na Constituição Federal e dos Estados.

O orçamento público é um texto legal elaborado pelo poder executivo e submetido ao poder legislativo para discussão e aprovação, para posteriormente converter-se em lei. Trata-se, pois, de um instrumento que visa o planejamento e execução das finanças públicas, ou seja, está ligado à previsão de receitas e a fixação de despesas. Sua natureza de política orçamentária objetiva corrigir falhas de mercados, coibir abusos e reduzir distorções, além disso, visa manter a estabilidade financeira, a melhor distribuição de renda e a alocação de recursos com maior eficiência.

A lei de diretrizes orçamentárias que fez a programação para 2014 foi instituída pela lei n.º 12.919/2013. Essa trouxe consigo uma nova forma de disciplinar a programação e execução orçamentária, o chamado orçamento impositivo, por meio deste, torna-se obrigatório o cumprimento orçamentário e financeiro das emendas individuais votadas pelos deputados e senadores. Além disso, esse novo método oportuniza a efetivação descentralizada do orçamento, porém exige um maior empenho dos poderes executivo e legislativo. Todavia, o tema trouxe a ascensão de inúmeras críticas sobre sua viabilidade, tal como, a insuficiência de recursos do Estado e que poderia causar uma tensão na sua gestão financeira.

Em contrapartida, surge a reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*) que teve origem na Alemanha em 18 de julho de 1972 através do julgamento *Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. Naquela ocasião, estudantes não aceitos em cursos de medicina de Hamburgo e Munique abriram demandas judiciais questionando a limitação do número de vagas nas universidades públicas da Alemanha. O impasse surgiu porque na Lei Fundamental, art. 12, parágrafo 1, frase 1, GG, é garantido o direito à livre escolha de profissão e do centro de treinamento. A partir dessa divergência, o Tribunal Constitucional Federal foi provocado a dar a decisão BVerfGE 33, 303 (*numerus clausus*), surgindo então à teoria inovadora da reserva do possível.

A Corte Constitucional Alemã entendeu pela defesa do chamado bem-estar do Estado e da segurança social, firmando a tese de que o cidadão só pode exigir o razoável do Estado.

A expressão reserva do possível tem sido amplamente usada para justificar as limitações dos direitos sociais. No Brasil, por exemplo, não são poucos os casos que o poder público alega que o orçamento possui limite, enquanto as necessidades são ilimitadas. Tal interpretação equivocada da teoria a transformou na reserva do financeiramente possível, uma vez que se sustenta na suposta escassez de recursos e na previsão orçamentária. Essa distorção tem proporcionado limites para a efetivação dos direitos fundamentais prestacionais e para justificar a ausência do poder público no cumprimento do papel que a Constituição Federal lhe constituiu. Para SIQUEIRA (2010) “(...) os recursos financeiros devem ser empregados para atender o que é prioritário, podendo, caso haja sobra, atender o que é supérfluo. Esta é, pois, a verdadeira razão de ser da reserva do possível”.

Por fim, cabe ressaltar que a cláusula da reserva do possível ao tratar dos direitos prestacionais do Estado se traduz numa verdadeira limitação a efetivação e concretização dos direitos sociais. Outrossim, a teoria da reserva do possível foi elaborada sobre a perspectiva alemã, portanto, para evitar equívocos não se deve comparar a situação do Brasil enquanto país periférico com a situação da Alemanha, uma vez que, minimizar os investimentos nos setores sociais significa reduzi-los a zero. Além disso, a aceitação dessa teoria representa um retrocesso para as políticas públicas que visam resolver problemas sociais nas mais diversas áreas como, por exemplo, assistência social, educação, habitação, lazer, meio ambiente, segurança e transporte. Os direitos constitucionalmente garantidos por meio das políticas públicas visam à melhoria de setores carentes e dos serviços prestados à sociedade. Cabe, portanto, aos gestores municipais, estaduais, distritais e federais definir estratégias de implementação dessas políticas. Entretanto, essa discricionariedade do poder executivo exercido por meio do orçamento autorizativo deixa inúmeras falhas específicas, regionais, algo que visa ser suprido pelo orçamento impositivo no momento que o legislador define prioridades orçamentárias, geralmente para a localidade que concentrou o maior número de seus votos.

#### **4. CONCLUSÕES**

A lei orçamentária seja de caráter impositivo ou autorizativo, deve respeitar os princípios constitucionais, máxima efetividade dos direitos sociais e proibição do retrocesso social. Logo, o executivo deve buscar a ampliação dos direitos e não reduzi-los sob o argumento da falta de verbas disponíveis, uma vez que esses direitos são constitucionalmente garantidos e por isso, adquirem um caráter prioritário sobre qualquer outro. Ademais, os direitos sociais de natureza fundamental são impostergáveis, portanto, a atuação governamental deve buscar atingir o máximo de seu alcance.

Por último, o orçamento impositivo impõe ao poder executivo a obrigatoriedade de investir em setores até então esquecidos, trata-se, pois, de uma forma de implementação de políticas regionalizadas e que sendo bem administradas, representam uma evolução dos direitos sociais. Entretanto, não podem os legisladores usar esse tipo orçamentário como barganha política, ao modo que prometem nas campanhas eleitorais investimentos em determinada localidade para angariarem votos. Objetivando concluir, o orçamento mandatário impede, mesmo que de forma simplista, a retenção de poder sobre o executivo. Desta modo, o legislativo assume um papel que lhe permite contribuir de forma mais efetiva.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5 ed. – Portugal: Livraria Almedina, 2002.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008.

COSTA, M. L. **Orçamento Público: Instrumento da Gestão**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS, 2010.

FALSARELLA, C. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. PUC/SP

LIMA, E. C. P. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados Federais, Brasília – DF.

PISCITELLI, R. B. **Orçamento autorizativo x Orçamento impositivo**. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados Federais, Brasília – DF, 2007.

PISCITELLI, R. B. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados Federais, Brasília – DF, 2007.

SIQUEIRA, J. P. F. H. **Da reserva do possível e da proibição de retrocesso social**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, julho a setembro, v.76, n.3, 2010.

VASCONCELOS, N. P. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento: Uma análise do Controle Concentrado de Leis Orçamentárias**. Monografia. Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo – SP, 2010.

WANG, D. W. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF**. Revista Direito GV, p. 539-568, São Paulo, Julho a dezembro 2008.