

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Eduarda Simonetti Pase<sup>1</sup>

## **A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO BRASIL PÓS 1988 A PARTIR DA PERSPECTIVA DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

O principal obstáculo para concretização dos direitos sociais tem sido a escassez de recursos públicos. Assim, em inúmeras situações da vida cotidiana, a Administração Pública tem negado a efetivação de alguns direitos sociais, especialmente os que demandam alto investimento financeiro, por questões de limitação orçamentária.

Entende-se, assim que, em um Estado Democrático de Direito é imprescindível a concretização dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição Federal e pela ordem jurídica internacional. Não sendo razoável, portanto, a omissão do Poder Público em efetivar direitos que, mesmo quando veiculados por normas programáticas, não retiram do Estado a responsabilidade de adotar medidas eficazes para sua implementação e de atuar de forma a não caracterizar o retrocesso na sua garantia, sobretudo, considerando a superação do liberalismo clássico, o qual colocava o Estado distante da realização das demandas sociais e apenas como garantidor da ordem.

As características da contemporaneidade de escassez de recursos e infinidade de demandas faz com que se criem políticas públicas que estejam comprometidas com as prioridades definidas pela Constituição e, dessa forma, sejam enfrentados os problemas gerados pelo paradigma da finitude de recursos e infinidade de demandas.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo PPGD UNISC (conceito CAPES 5), com bolsa PROSUP CAPES, modalidade Taxa. Advogada. Email: Eduarda.pase@gmail.com.



Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

A política financeira de um Estado diz muito sobre se aquela comunidade está ou não trilhando um caminho para a melhor condição de vida dos seus membros. Isso, porque, a partir de tais observações, especialmente quando da observância da elaboração do orçamento, é possível avaliar se competirá uma execução discricionária por parte do Poder Executivo, se no momento das escolhas e definições de investimento há ou não participação da sociedade, se há excessos de contingenciamentos e disputas por poder dentro desse espaço de definição de rumos de determinado Estado.

Dentro de todas essas nuances, ainda é possível avaliar, neste trabalho em caráter secundário, a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no campo da tutela de direitos fundamentais sociais. Isto é, se essa atuação se legitima na medida em que tal poder for chamado para dirimir conflitos que se refiram à possíveis violações de tais direitos.

Para isso, primeiramente, busca-se fazer uma retomada conceitual dos direitos sociais, para na sequência serem abordados temas relativos a políticas públicas como meios de atender aos direitos sociais a partir das noções de finanças públicas e ao final tratar exatamente do orçamento, das finanças públicas, destacando a essencialidade do orçamento público da realização e garantia dos direitos sociais. Isto é, busca demonstrar que, uma vez tendo a Constituição previsto direitos fundamentais sociais com caráter prestacional por parte do Estado, a realização de tais direitos depende de todo o arcabouço normativo e de planejamento da elaboração e execução orçamentária. Dentro dessa dinâmica, outras questões são levantadas quando se questiona a precariedade na prestação e garantia de direitos essenciais, especialmente no que toca ao momento da elaboração e da fiscalização da execução orçamentária. De nada adianta estarem previstos inúmeros direitos de



Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

prestação estatal que dependem de recursos financeiro se, quando da destinação das receitas públicas para a realização das demandas sociais, perde-se a oportunidade de, efetivamente, usar-se o orçamento público para a busca dos fins constitucionais ao invés de usá-lo para o atendimento de interesses provincianos de grupos econômicos ou agendas de interesses privados. O orçamento público pode e deve ser visto como um mecanismo essencial na realização dos direitos sociais. É por meio dele que as escolhas de prioridades são eleitas e, dentro das possibilidades legais de desvinculação do ali disposto, deve-se primar pela sua observância quando da sua execução. Nesse momento, tem papel fundamental a sociedade civil e o Poder Legislativo, como agentes controladores dos atos do Poder Executivo.

Quer-se, por fim, chamar a atenção para os reflexos constitucionais de um orçamento público que atenda às orientações estabelecidas constitucionalmente na realização e garantia dos direitos fundamentais sociais.

O constituinte de 1988 preocupou-se em positivizar direitos sociais e vislumbrou a possibilidade de serem dotados de máxima força normativa - e aplicação imediata, além de vincularem os Poderes do Estado. Entretanto, ao dependerem de ações positivas do Estado, a concretização desses direitos gera despesas para o ente público, ainda que de forma gradual e de acordo com a conjuntura econômica de cada país, como visto no decorrer deste estudo.

Diante das constatações aqui tecidas, entende-se que a adoção de um orçamento sério e comprometido com as prioridades eleitas pelo constituinte é o caminho de organização de Estado que mais oferece critérios para a concessão de direitos sociais. Não obstante, as prioridades fixadas no orçamento devem se coadunar aos reclamos da sociedade e aos rumos



Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

traçados pelo parlamento, estando este último vinculado a políticas públicas delineadas constitucionalmente.

Nesse contexto, não se admite que o orçamento seja visto como uma peça de ficção ou considerado uma carta em branco para que o Poder Executivo realize seus intentos. Isso porque as peças orçamentárias democráticas devem ser vistas como mecanismos de planejamento que vise melhor distribuir a receita arrecada pelo Estado. Nesse sentido, é o orçamento que deve se submeter aos direitos sociais fundamentais e não estes àquele.

Ainda, como visto, em que pese o Poder Judiciário não tenha competência para analisar o orçamento público em tese, é possível a sua intervenção desde que constatado que as alocações efetuadas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo não se voltam ao atendimento da proteção aos direitos dotados de jusfundamentalidade.

Por fim, busca-se defender a ideia de que o planejamento de políticas públicas, que é a forma de realização de direitos, requer uma adequação às situações fáticas e, dessa forma, o orçamento deve ser o grande instrumento de planejamento dessas ações estatais, não apenas por meio da Lei Orçamentária Anual, como também da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual. É por meio da sincronização entre as peças orçamentárias entre si para com o plano constitucional que se acredita caminhar para uma melhor implementação dos direitos sociais, direitos estes tão caros à sociedades periféricas como a brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.



Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org). **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 4ª ed. Saraiva: 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&rvn=>. Acesso ago. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, Karina Brandão. O papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 131-148, ago. 2014.

CHRISTOPOULOS, Basile G. C. Orçamento e efetivação dos direitos sociais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 19, setembro, outubro, novembro, 2009. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-19-SETEMBRO-2009-BASILE-GEORGES.pdf>>. Acesso em: ago. 2017.

DOMINGUES, José Marcos. Orçamento e Incerteza jurídica. **Valor Econômico**, 10 jan. 2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br>. Acesso em: ago. 2017.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FREEDMAN, Diego. Un análisis del presupuesto desde la perspectiva de los derechos humanos. **Lecciones y Ensayos**, n. 89, 2009. Os 301-309.



Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/12-comentario-freedman.pdf>>. Acesso jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Um ensaio sobre a Constituição da Europa**. Lisboa: Edições 70, 2012.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos Machado. A mudança do paradigma orçamentário: do controle do Estado para a implementação de políticas públicas. A função de receita pública no Estado Democrático e Social do Direito. CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MAURÍCIO JR., Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

NASCIMENTO, Carlos Walder. **Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e Desenvolvimento**. Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas. São Paulo: Millennium Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. **Orçamento e Desenvolvimento**: Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas. Campinas: Millennium, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1988. In: PIOVESAN, Flávia. GARCIA, Márcia (Org). **Doutrinas Essenciais Direitos Humanos: direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais**. São Paulo: RT, 2011.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório nº TC 006.617/2013-1**. Disponível em:



Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

# IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2012/docs/RELATORIO-MI N-JJ-2013-5-23.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/docs/RELATORIO-MI N-JJ-2013-5-23.pdf)>. Acesso em jul. 2017.

TRINDADE, Antônio Cançado. **Tratado de direito internacional de direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.



GRUPO DE PESQUISA:  
**Intersecções Jurídicas entre  
o Público e o Privado**

Apoio Programa de  
Pós Graduação em Direito  
Mestrado e Doutorado

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL