



## RESERVA DO POSSÍVEL E O (DES)EQUILÍBRIO FISCAL DOS MUNICÍPIOS. O PODER DE ELEGER PRIORIDADES

RESERVATION OF THE POSSIBLE AND (DIS) FISCAL BALANCE OF THE  
MUNICIPALITIES. THE POWER TO CHOOSE PRIORITIES

Junnior Leite da Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo principal fazer uma análise acerca da importância do planejamento fiscal dos municípios no sentido de garantir o equilíbrio das contas públicas de modo a gerar efetividade e eficiência das políticas públicas na busca pela proteção dos interesses sociais e individuais garantidos pela Constituição Federal. Faz-se, ainda, uma crítica acerca do uso do princípio da reserva do possível como forma de burlar as obrigações prestacionais do município, camuflando a falta de planejamento financeiro e orçamentários para as políticas públicas de atendimento básico. Por fim, busca-se fazer um comparativo entre o poder de discricionariedade do executivo perante as prioridades prestacionais da administração pública, partindo de um contraponto entre a gestão pública e a efetividade dos serviços prestados.

**Palavras-chaves:** Gestão; Desequilíbrio; Municipalidade; Prioridades.

**ABSTRACT:** The main objective of this study is to analyze the importance of fiscal planning in the municipalities in order to ensure the balance of public accounts in order to generate the effectiveness and efficiency of public policies in the search for social protection and the individuals guaranteed by the Federal Constitution. An evaluation is also made of the use of the principle of reserve of possible as a form of service delivery of the municipality, and a lack of financial planning and budgets for basic public policies. Finally, it is sought to make a comparison between the power of discretion of the executive to the priorities of the public administration, part of a counterpoint between a public management and an effectiveness of the services provided.

**Keywords:** Management; Imbalance; Municipality; Priorities.

---

<sup>1</sup> Autor. Estudante do Curso de Direito no Centro Universitário Leão Sampaio. E-mail: juniorleitedasilva@yahoo.com.br



## **Introdução**

Com o advento da crise social, política e econômica que abala o Estado Brasileiro, surgem vários questionamentos acerca da gestão dos recursos públicos e o investimento estatal na promoção dos direitos fundamentais da população, em busca de atender a sua finalidade primordial que é de proporcionar o bem-estar social, devendo para tanto basear-se nos preceitos constitucionais e princípio lógicos inerentes a prestação pública.

Em meio ao grande avanço social, jurídico e político do conceito de cidadania<sup>2</sup>, assim como a instabilidade social que vem se alojando em meio a sociedade brasileira, um bom planejamento financeiro da administração pública torna-se ainda mais importante para se fazer capaz de suprir tanto as necessidades básicas da população, que podem ser previstas na lei orçamentária municipal, quanto aquelas que surjam fora deste contexto de previsibilidade.

As disparidades econômicas são grandes problemas a serem confrontados pelo poder público no exercício de suas funções e atribuições. Para tanto, há a necessidade de uma melhor distribuição de renda, que em parte não se faz eficiente pela desídia pública em gerir as suas receitas originárias e derivadas, preocupando-se não com o bem-estar social, mas com o bem-estar das contas públicas, desvirtuando a sua finalidade administrativa.

A administração quanto atividade, em um esboço moderno, liga-se a ideia de planejamento, organização, direção e controle, de forma coordenada e com uma finalidade maior predefinida, qual seja o interesse público. Assim, a atividade de administrar as finanças públicas na sua arrecadação e aplicação, atrai para si o dever de gestão da coisa pública, desde a sua origem até a sua aplicação em benefício do seu destinatário final que é a população.

A própria Constituição Federal se preocupou em dar ênfase a gestão pública em seu texto, revelando a sua importância para a efetivação dos direitos fundamentais e sociais, que estão sempre interligados, seja quando estabelece a forma de controle, seja quando fala acerca da legitimidade para execução das políticas públicas voltadas para o bem comum da sociedade.

O orçamento público se torna então o instrumento essencial à atuação do Poder Público na aplicação fiscalização de recursos públicos, assim como no processo de criação e execução de políticas públicas, firmadas a partir das diretrizes



orçamentárias firmadas nas leis de diretrizes orçamentárias neste emaranhado de responsabilidades administrativas do poder público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) passa a ser importante ferramenta de controle da aplicação das verbas públicas, coibindo a má gestão financeira, sob pena de incorrer, o gestor e quem mais lhe deu causa, em crime contra a própria administração pública.

A Lei de Responsabilidades Fiscal deu à administração pública uma nova perspectiva na aplicação dos recursos financeiros dos entes públicos, vindo a complementar o já disposto na Lei nº 4.320/64 que dispõe sobre o controle financeiro e orçamentário dos entes estatais, tais como os municípios.

Tendo em vista tudo supra exposto, vê-se a necessidade de realizar uma análise crítica e socioeconômica acerca de como o planejamento orçamentário municipal, vem a interferir na execução dos serviços públicos voltados a garantir, com destreza, o exercício dos direitos fundamentais e sociais à sua população.

### **O dever de boa gestão fiscal e alocação prioritária de recursos públicos**

A administração pública quanto atividade desempenhada para obtenção do bem comum da sociedade é regida por uma série de princípios, tais quais os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988,

Nos dizeres de Fernanda Marinella:

(...)princípios são mandamentos de otimização, normas que ordenam a melhor aplicação possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, portanto, a sua incidência depende de ponderações a serem realizadas no momento de sua aplicação. Existindo para o caso concreto mais de um princípio aplicável, esses não se excluem. (Marinella, 2016)

Vale salientar que os princípios embora vinculem os atos do gestor em suas tomadas de decisões, não possuem amplitude previamente fixada, devendo, o administrador público, adotar um critério de valoração e ponderação dos interesses conforme se mostre necessário caso a caso, fazendo uso para tanto do critério de discricionariedade que lhe é concedido.

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos municípios brasileiros autonomia e independência, além da possibilidade de gestão das receitas públicas para assegurar o bom desempenho de suas funções. Ocorre, que tal poder de controle das finanças encontra fragilidade quando o assunto é planejamento orçamentário,



que por muitas vezes falham na busca pelo possível de previsibilidade, deixando de encaixar nas previsões orçamentárias os casos de excepcionalidade pelos quais venham a ocorrer.

Em decorrência disto, o próprio legislador reconheceu a necessidade de limitar o poder discricionário do chefe do executivo na administração do patrimônio público com a criação de diretrizes básicas para implementação de políticas públicas de atendimento básico e assistencial da população, conferindo ao indivíduo a capacidade de exercer os direitos elencados na Constituição Federal assim como viver em sociedade com o mínimo de bem-estar.

Neste contexto, revela-se o dever de boa gestão da *res publica* pela administração pública, passa a adotar parâmetros de aplicabilidade dos recursos públicos. Estes parâmetros de gastos encontram-se previstos nas leis orçamentárias, tais como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Observe-se que a iniciativa exclusiva do Poder Executivo é obrigatória para os Estados e Municípios. Nesse sentido, conferir, em relação ao Estado de Santa Catarina: STF - “Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais” (STF - Pleno - Adin nº 1.759-1/SC - Rei. Min. Néri da Silveira - Diário da Justiça, Seção 1,6 abr. 2001, p. 66).

Os municípios, então, dentro do que determina as normas orçamentárias deve agir de forma a beneficiar a coletividade através da implantação de políticas públicas voltadas à população, devendo ater-se ao orçamento previsto para elaboração destas, devendo empenhar-se no desempenho de suas funções administrativas e executórias sempre obedecendo o princípio da legalidade.

Diante da imperiosa necessidade de ajuste entre a previsão orçamentária e a prestação do serviço público, a administração pública deve buscar explorar todas as fontes de suas receitas orçamentárias, sejam as derivadas, sejam as originárias, dentro delas, a arrecadação fiscal, que demonstra sua eficácia em prover recursos financeiros ao poder público.

Não obstante a teoria, a arrecadação fiscal, voltando-se aqui primordialmente para a realidade atual dos municípios, se faz, historicamente, prejudicada em virtude da politização da administração pública, assim como o fato de a arrecadação fiscal ainda enfrentar diversos paradigmas sociais.



Ante a característica da faculdade da competência ativa tributária, os entes federativos, muito se limitam a arrecadação de determinado imposto, onde concentra seus esforços como forma de evitar o ônus político da imposição tributária, restando na expectativa de financiamento de outras instâncias governamentais.

Este posicionamento desidioso quanto a arrecadação fiscal, na esperança de verbas de outros entes, coopera para a crise político-governamental em escala gigantesca, à medida que o ente deixa de promover as suas receitas originárias, este sobrecarrega os demais entes federativos, que tem a obrigação de superar suas receitas para suprir as necessidades da sociedade em geral, não só à nível de sua competência, tornando assim a “máquina pública” sobrecarregada, gerando desigualdade socioeconômica em escala nacional, o que obsta o exercício pleno da cidadania.

Assim, se mostra necessária a devida gestão fiscal por todos os entes federativos, incluindo os municípios, como forma alternativa de saída para os graves problemas sociais, políticos e econômicos enfrentados pela sociedade, desafogando os demais entes em sua gestão financeira.

### **Reserva do possível e seu desdobramento no sistema jurídico brasileiro**

O princípio da reserva do possível teve origem no direito alemão, em meados dos anos 70<sup>3</sup>, tendo por objetivo a limitação das exigências em prol dos direitos fundamentais, onde a condição financeira do Estado servia de limite aos próprios direitos individuais e coletivos, motivo pelo qual o princípio tornou-se uma verdadeira “balança jurídico-econômico” para a administração pública.

Neste sentido, a administração pública passou a atender as necessidades fundamentais dos indivíduos e da sociedade através de um critério proporcional entre adequação e necessidade, baseando-se para tanto nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade entre a pretensão aduzida e a possibilidade do Estado de prove-la nos limites de suas finanças.

Quando surgiu no Brasil, confirmou-se rapidamente a insegurança trazida pela implantação de uma teoria tão alheia à realidade brasileira<sup>4</sup>, a sua aplicabilidade desvinculou-se da necessidade e adequação e passou a girar em torno do financeiramente possível, obstando, por muitas vezes, direitos e garantias fundamentais ao exercício cidadania em seus variados elementos constitutivos<sup>5</sup>, em

seu conceito moderno, e ferindo direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana e à vida.

É longa a tradição da análise integrada da economia e da política social. Constituiu o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Seguramente, sua formulação mais sofisticada encontra-se no pensamento keynesiano, que captou com precisão o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica de crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra. Por distintas que sejam, correntes intelectuais como as mencionadas, além de remeter à questão da equidade, não perderam de vista a relação entre as modernas instituições da política social e o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas. (HOCHMAN, 2007)

Nos ditames do ordenamento jurídico brasileiro, assim como as normas, os princípios inerentes à administração pública devem ser seguidos e respeitados na busca pelo bem comum da sociedade. Ocorre que a reserva do possível passou a ser usada como ferramenta para camuflar a inercia e omissão estatal na promoção dos direitos básicos e fundamentais, esquivando-se assim do seu papel de garantidor da promoção dos direitos e necessidades da sociedade.

Sobre o tema em foco, os tribunais brasileiros vêm mantendo um posicionamento firme e pacífico quanto ao uso inadequado do princípio da reserva do possível como um comportamento abusivo da administração pública, que além de ir de encontro com sua finalidade, fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Para ilustrar tal posicionamento jurisprudencial, vejamos como o Supremo Tribunal Federal tem decidido quando o assunto é este:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA

4- Dirley da Cunha Júnior entende que “Apesar das grandes contribuições que a doutrina estrangeira tem dado ao direito brasileiro, proporcionando indiscutivelmente consideráveis avanços na literatura jurídica nacional, é preciso deixar bem claro, contudo, que é extremamente discutível e de duvidosa pertinência o traslado de teorias jurídicas desenvolvidas em países de bases cultural, econômica, social e histórica próprias, para outros países cujos modelos jurídicos estão sujeitos a condicionamentos socioeconômicos e políticos completamente diferentes”.

5- Segundo Marshall, o conceito de cidadania pode se dividir em três elementos, que denomina de elemento civil, político e social. O elemento civil compõe-se dos direitos necessários à liberdade individual. O elemento político por sua vez, compreende o direito de participar no exercício do poder político. E por fim, o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo da herança social.

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 XISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). Decisão: (...) Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, **cumprer reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. (...)** (ADPF 45-9/DF, STF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.05.2004, p. 12)

Nesse contexto, o Estado passou a basear suas atividades em um padrão de normalidade, nos quais se observa a compatibilidade entre a prestação da atividade e as condições financeiras, estruturais e tecnológicas. Deste modo, aquilo que se encontra fora do padrão de normalidade estaria fora da responsabilidade do Estado.

Além do mais, há que se ressaltar que a administração pública deve sempre agir de modo a contemplar a sua finalidade pública e o bem de todos<sup>6</sup>, sob pena de incorrer na prática de arbitrariedade e abuso de poder.

## **O papel da administração pública municipal no desenvolvimento das políticas públicas**

Antes mesmo de tecer qualquer comentário acerca da execução das políticas públicas municipais e o quanto estas se fazem necessárias à promoção do bem-estar social, há que se ressaltar o papel do município diante o plano constitucional frente os deveres Estatais na busca da efetivação dos direitos dos seus habitantes.

Segundo o que se extrai do artigo 182 da Constituição Federal, cabe aos municípios executarem as políticas públicas de desenvolvimento urbano, fazendo isso com base nas diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento social da cidade e a promoção do bem-estar dos seus habitantes.

Para tanto, os municípios devem atender as leis e diretrizes orçamentárias, trabalhando dentro dos seus limites financeiros, conforme instituído no texto constitucional. Ante tal vinculação entre a prestação de serviços públicos e as necessidades da população, tem o município que reconhecer a importância de um planejamento financeiro e econômico capaz de suprir os anseios sociais.

Dentro deste contexto, o processo de descentralização apontava para uma nova forma de planejamento e gestão. Instituído uma hierarquia verticalizada, através da articulação das secretarias, conselhos, planos e fundos, imprimindo uma nova lógica que partiria de baixo para cima, ou seja, dos municípios para os estados, destes para a União. Ao mesmo tempo em que permite uma articulação horizontal através da relação usuários, trabalhadores e prestadores de serviços” (Raichellis, 1994, 121).

Esta atuação na gestão pública deve, portanto, atender ao bem social de forma absoluta, porém, baseado em critérios discricionários de destinação de verbas e aplicação de políticas públicas, uma vez que a Constituição Federal, embora tenha firmado o papel do Estado na promoção dos direitos e garantias constitucionais, não vinculou a conduta a um esforço orçamentário mínimo do Estado à sua aplicação, vinculando-o apenas ao cumprimento estrito da lei e dos princípios da administração pública.

Em consequência disso, vê-se, a todo instante a administração pública sobrepor o interesse da administração pública a direitos fundamentais, sob a luz do princípio da reserva do possível, que assim como foi supramencionado, desvirtuou-se de seu objetivo originário de gerir as atividades do Estado de forma proporcional

aos fatores socioeconômicos da administração pública e a necessidade da prestação do serviço.

Quanto a isso, a doutrinadora Fernanda Marinela foi cuidadosa em ressaltar a impossibilidade de sustação dos direitos e garantias fundamentais sob o argumento da reserva do possível, conforme se denota do trecho abaixo transcrito:

Entretanto, o Poder Público não pode se eximir de suas obrigações com fundamento no princípio da reserva do possível; e mais, o mínimo existencial, condição de sobrevivência para qualquer ser humano, tem que ser prestado, não tendo o ente como escapar. Além disso, a sua obrigação de aumentar a disponibilidade orçamentária para viabilizar a ampliação de seus serviços também não pode ser afastada. (Marinela, 2016)

Como visto, não há que prosperar o intuito do Estado de justificar a sua omissão na execução de políticas públicas e serviços que garantam o bem-estar do indivíduo, em critérios meramente financeiros, ante a possibilidade atual de flexibilização financeira e orçamentária ano a ano, justamente para melhor atender o interesse público.

Saliente-se, porém, o caráter de excepcionalidade que deve envolver a demora ou a não aprovação do projeto de lei orçamentária, pois conseqüentemente a Administração Pública ficará sem orçamento para as despesas do ano vindouro. Assim, prevê a Constituição que, ocorrendo essa hipótese, as despesas que não puderem efetivar-se sem prévia autorização legislativa terão que sê-lo, especificadamente, mediante a existência do caso concreto e mediante leis de abertura de créditos especiais. (MORAES, 2014)

Assim, resta inviável a admissão de negativa a prestação de direitos sociais e garantia fundamentais em razão do mal planejamento gestacional da administração pública.

### **A implantação de políticas públicas frente a reserva do possível**

A Constituição Federal de 1988 foi bastante cuidadosa ao momento de versar sobre as funções e deveres da administração pública na busca pelo bem comum. Para tanto, no seu artigo 37, introduzido pela Emenda Constitucional nº19/98,

contemplou o princípio da eficiência, que versa sobre a execução dos serviços públicos com racionalidade.

Vemos que o princípio da eficiência vincula a administração pública a prestação de serviços capazes de atender as necessidades da população. Porém, tal missão muitas vezes se mostra difícil.

A dificuldade está em transpor para a atividade administrativa uma noção típica da atividade econômica, que leva em conta a relação *input/output* (insumo/produto), o que, no mais das vezes, não é possível aferir na prestação do serviço público, onde nem sempre há um *output* (produto) identificável, nem existe *input* no sentido econômico. (Silva. 2005)

No Brasil, compete, em regra, aos poderes Executivo e Legislativo a implementação de políticas públicas sociais, que tem por finalidade atingir o bem comum social, seja por meio de planejamento público ou através das leis orçamentárias.

A sua execução, porém, é de competência privativa do poder executivo, que o faz a partir do critério de discricionariedade que é garantido a administração pública, o que lhe confere o poder de gestão dos recursos públicos na execução das políticas públicas sociais.

Muito embora o princípio da discricionariedade confira certo poder de priorização de determinados direitos em relação a outros, não pode a administração pública negar a efetividade os direitos fundamentais e sociais ou mesmo à própria Constituição Federal.

Em sendo assim, é indiscutível o uso do princípio da reserva do possível para tentar legalizar a atividade omissa estatal na implementação das políticas públicas de atendimento básico e assistencial da sociedade, na busca pelo interesse público primário que é o bem comum social.

Nesta égide, encontramos uma verdadeira dicotomia entre o princípio da reserva do possível e a própria Constituição Federal de 1988, vez que esta traz em seu artigo 3º, inciso IV, a *promoção do bem de todos* como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Ora, se a própria constituição afirma a prioridade do Estado em promover o bem do indivíduo, independentemente de qualquer tipo de critério que venha a impedi-lo de exercer seus direitos, resta inconstitucional a afirmação de que a

reserva do possível é fundamento para a restrição de direitos e garantias sociais necessárias ao pleno exercício dos direitos fundamentais elencados pelo constituinte originário como forma de assegurar a segurança jurídica e social do indivíduo frente a sua relação de hipossuficiência para com a inércia da administração pública.

### **A falta de planejamento e a lesão a direitos fundamentais**

Antes da Constituição Federal de 1988, o bom planejamento orçamentário da administração pública se fazia uma excepcionalidade dentro da gestão municipal, de modo que era vista como uma técnica particular de cada administrador público, que não vinculava as suas tomadas de decisão ao plano orçamentário criado para o exercício da sua gestão.

A Constituição Federal, atualmente em vigência, o planejamento passou a ser vista como uma técnica obrigatória a ser aplicada na administração pública como atividade, forçando os seus agentes a promoverem uma gestão responsável e segura aos cofres públicos.

Há que se ressaltar que tal obrigatoriedade encontra-se constitucionalizada através dos artigos 21, inc., IX, XVIII e XX, no art. 30, inc. VIII e no art. 182, caput e §1º, onde vem a estabelecer as competências relacionadas ao desenvolvimento e execução dos planos e diretrizes orçamentárias, assim como os objetivos visados, tanto em relação ao desenvolvimento das funções sociais quanto no que diz respeito a promoção do bem-estar populacional.

Neste sentido, o planejamento passa a ser uma ferramenta de elaboração e implantação de políticas públicas em âmbito nacional, atendendo as diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento social fixados em lei, adequando a sua forma de execução às necessidades e peculiaridades de cada microrregião, garantindo assim o atendimento dos objetivos constitucionais de desenvolvimento e diminuição das desigualdades.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Além disso, servirá de paradigma para a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, conforme previstos na constituição. (MORAES, 2014)

Deste modo, vemos a preocupação do constituinte em garantir que os entes federativos viessem a agir de forma a cumprir os preceitos fundamentais estipulados na Constituição Federal, dando ao ente executor todas as ferramentas capazes de gerar o bem comum social.

Muito embora a teoria constitucional imponha direitos a serem exercidos e o dever do Estado de garantir que o indivíduo possa exercê-los, a crise sócio-política que se alastrou pelo país gerou dúvidas e insatisfação popular acerca da atitude do poder público frente as necessidades sociais.

Escândalos envolvendo administradores públicos, desvios de verbas e manipulação do poder público em benefício de particulares, se tornaram cada vez mais constantes e revelaram a crise de planejamento e gestão dos recursos públicos que vão desde os órgãos federais até aos municipais.

Os municípios por sua vez adotam uma política neutra na arrecadação de receita pública, gerando um ciclo vicioso de dependência entre os entes da federação, onde o repasse de verbas (receitas secundárias) são, praticamente, o único meio de subsistência do sistema financeiro municipal, que por falta de um planejamento fiscal eficiente põe em risco os direitos fundamentais elencados no texto constitucional e que a administração pública, por mandamento legal deve promover os meios para que a população possa exercê-los.

O planejamento financeiro e orçamentário para os gastos públicos na prestação de serviços públicos deve então atender aos requisitos legais voltados a promoção dos direitos e garantias constitucionais, como o direito à vida, a dignidade, a saúde, a educação, dentre outros vários direitos necessários e essenciais a subsistência do indivíduo, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade por descumprimento dos preceitos elencados na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No âmbito de sua atuação, a administração pública municipal, o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º apresenta as diretrizes básicas para a elaboração da políticas e planos de intervenção urbana que visem alcançar o desenvolvimento socioeconômico municipal e a superação dos desafios na construção de uma sociedade mais justa e digna, mediante a integração dos direitos fundamentais na execução das políticas públicas.

Por fim, reconhecendo-se a necessidade do suprimento das necessidades dos indivíduos enquanto sujeito tutelar de direitos fundamentais inerentes a pessoa

humana e contemplados pelo constituinte originário na defesa do bem-estar da sociedade.

## **Conclusão**

Estamos vivenciando uma fase de desequilíbrio das contas públicas, onde as receitas dos entes federativos se mostram insuficientes para o exercício pleno da atividade administrativa de prestação de serviços e execução de políticas públicas capazes de gerar o bem comum à sociedade.

Neste contexto social, histórico e político da problemática administrativa pública, surge os planos de gestão orçamentária no sentido de garantir a melhor aplicação dos recursos públicos no desempenho da administração dos municípios em razão dos mandamentos constitucionais de promoção dos direitos e garantias fundamentais.

Para enfrentamento desta problemática se demonstra extremamente necessário o desenvolvimento de um melhor planejamento dos recursos financeiros, dentro do contexto de previsibilidade das necessidades básicas e assistenciais da sociedade, diante da responsabilidade da concretização da dignidade da pessoa humana e dos direitos individuais e coletivos de primeira, segunda e terceira geração.

A promoção de tais direitos e garantias dependem basicamente do poder orçamentário dos entes públicos para a criação e execução de políticas públicas voltadas a disponibilizar os meios necessários para que os indivíduos venham a exercer os direitos sociais e fundamentais previstos na Constituição Federal, de maneira prioritária, devendo prevalecer sobre os interesses meramente financeiros da administração pública.

Para tanto, deve a administração pública recorrer a um planejamento sustentável de forma a prever, nas suas legislações orçamentárias, fazendo-o de forma a atender os princípios inerentes a administração pública quanto atividade, assim como respeitar os limites legais delimitados pela legislação afim, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O direito a exercer plenamente os seus direitos é amparado pelo conceito moderno de cidadania e deve ser atendido pelos entes da administração pública, no exercício do seu dever constitucionalmente fixado, de promover o bem comum da sociedade.

Em sendo assim, por tudo que já foi supra exposto, manifesta-se a realidade política e administrativa do poder público no sentido de organizar os serviços públicos as receitas orçamentárias. O investimento em novas técnicas de planejamento orçamentário é o caminho mais realista de alcance do equilíbrio das contas públicas e os gastos com a promoção dos direitos fundamentais e sociais.

### **Referências**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)>. Acesso em 24 de fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana.14p. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)>. Acesso em 24 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)>. Acesso em 02 de março de 2017.

CUNHA JR, Dirleyda. Curso de Direito Constitucional.5 ed. Salvador: Juspodivm, 2011. P. 761

KRELL, Andreas Joachim; TIMM, Luciano Benetti (org). Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

GAZOLA, Patrícia Marques, O papel dos municípios na concretização dos direitos fundamentais, in SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; FRAGA, Henrique Rocha (Coord.). Direito municipal contemporâneo: novas tendências. Belo Horizonte: Fórum, 2010.p.15/39 . ISBN 978-85-7700-338-9.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., and MARQUES, E., orgs. Políticas públicas no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. ISBN 978-85-7541-350-0.

Marinela, Fernanda Direito administrativo / Fernanda Marinela. – 10. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016. 1. Direito administrativo 2. Direito administrativo - Concursos - Brasil I. Título. CDU-35

Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 30. ed. -São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Paula Julieta Jorge de; A Cidadania é para todos. Direitos, deveres e solidariedade. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/subs/santoanastacio>

/institucional/artigos/a%ADcidadania%ADe%ADpara%ADtodos.direitos%ADdeveres%ADe1/10. Acesso em 29 de janeiro de 2017

Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 328 p. – (Série avaliação de políticas públicas; n. 2)

RAICHELLIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de direitos de Assistência Social: Caminhos para a construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário/Eduardo SAbbag, - 8.ed.- São Paulo : Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed - São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005.