



REMANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO ENTRE ELEMENTOS DE DESPESA PARA ATENDIMENTO AO MÍNIMO EXISTENCIAL EM ÉPOCA DE PANDEMIA

Caio Marcio Loureiro*
Valter Foletto Santin**
Thadeu Augimeri de Goes Lima***

RESUMO: O estudo trata do remanejamento orçamentário em tempos de pandemia, se podem ocorrer transferências de elementos de despesas, limites, critérios e sua aplicação em direitos sociais, para efetivação do mínimo existencial da política pública correspondente. O debate serve para verificação dos limites e critérios de remanejamento e transposição orçamentária, concluindo pela sua possibilidade criteriosa entre as despesas relativas a direitos sociais. A contribuição é no sentido de fornecer ao Administrador e ordenador de despesas uma opção adequada em momento histórico-social imprevisível e peculiar na execução orçamentária. A pesquisa utilizou o método de abordagem indutivo-dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: orçamento; remanejamento de despesa; pandemia; direitos sociais; mínimo existencial.

BUDGET RELOCATION BETWEEN EXPENSES ELEMENTS TO ATTENDANCE OF THE EXISTENTIAL MINIMUM IN TIME OF PANDEMIA

ABSTRACT: The study deals with budgetary reallocation in times of pandemic, if there can be transfers of elements of expenses, limits, criteria and their application in social rights, to enforce the existential minimum of the corresponding public policy. The debate serves to

* Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pós-graduado pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMPSP), pela Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha” (UNIVEM) e pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Professor do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* (Especialização) da Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso (ESMPMT). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Endereço postal: Avenida Tancredo de Almeida Neves, n. 1.444-N, Jardim Santiago, Tangará da Serra/MT, CEP: 78.300-000. *E-mail:* caiomloureiro@hotmail.com.

** Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor e Mestre em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Professor efetivo do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Ciência Jurídica e da Graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Efetivação dos Direitos Sociais (UENP). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Endereço postal: Avenida Manoel Ribas, n. 711, 1º andar, Centro, Jacarezinho/PR, CEP: 86.400-000. *E-mail:* santin@uenp.edu.br.

*** Pós-doutorado em Ciência Jurídica em andamento pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Doutor em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Diretor e professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR), unidade de Londrina/PR. Pesquisador/autor e professor convidado da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná (ESMPPR). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Endereço postal: Rua Eurico Hummig, n. 350, ap. 602, Gleba Fazenda Palhano, Londrina/PR, CEP: 86.050-464. *E-mail:* taglima@gmail.com.



verify the limits and criteria for budget shifting and transposition, concluding by its careful possibility among the expenses related to social rights. The contribution is in sense of providing the Administrator and expense manager with an adequate option in an unpredictable and peculiar historical-social moment in budget execution. The research used the inductive-deductive method of approach and bibliographic research.

Keywords: budget; expenditure shifting; pandemic; social rights; existential minimum.

1. INTRODUÇÃO

A busca da efetivação dos direitos sociais deve ser prioridade da atividade da Administração na escolha e implementação de políticas públicas para efetivação da igualdade material do povo, em reparação da desigualdade social, para o alcance do chamado mínimo existencial, básico para a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III) (BRASIL, 1988).

O mínimo existencial tem respaldo constitucional, inserindo-se nos direitos fundamentais essenciais sociais, com base axiológica constitucional nos objetivos fundamentais republicanos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e promoção de bem de todos (art. 3º, incs. I e IV), por intermédio da efetivação dos direitos sociais (art. 6º) (BRASIL, 1988).

A situação de desigualdade social se apresenta normalmente em tempos de crise econômica, mas agora, pela pandemia, há mostras da sua expressão mais tenebrosa, pela queda acentuada da renda da população e maior dificuldade de exercício de trabalho menos especializado, em confronto com a atividade intelectual e tecnológica, à distância e por meio virtual.

Para os milhões de desempregados e desamparados socioeconômicos, o Estado necessita disponibilizar maior porção de recursos financeiros para assistência social, no abrigo, alimentação e necessidades básicas da noção de mínimo vital. O Governo Federal presta auxílio emergencial a 66 milhões de brasileiros, ou 30% da população, com gastos de R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais) mensais, em previsão de gastos de 7% do PIB, durante a pandemia de Covid-19 (LIMA; ROSATI; IGLESIAS, 2020). Os municípios e Estados têm as suas obrigações assistenciais aumentadas.

Tudo isso traz impactos orçamentários, e este estudo pretende fazer uma abordagem sobre remanejamento orçamentário em tempos de pandemia, se podem ocorrer transferências





de elementos de despesas, limites, critérios e sua aplicação em direitos sociais, em política pública adequada, inclusive a possibilidade de flexibilização das regras orçamentárias a seu respeito.

A contribuição é no sentido de fornecer ao Administrador e ordenador de despesas uma opção adequada para atendimento de necessidades sociais em um momento histórico-social imprevisível e peculiar na execução orçamentária.

A pesquisa utilizou o método de abordagem indutivo-dedutivo, o método de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica, em livros, eletrônica, em material disponível no ambiente virtual, e documental, em legislação.

2. DIREITOS SOCIAIS E MÍNIMO EXISTENCIAL

O mínimo existencial, como representação dos direitos sociais, necessita de atendimento pelo Estado, como prestação positiva, em serviços públicos correspondentes a políticas públicas e busca da dignidade da pessoa humana.

Neste sentido, Valter Foletto Santin aponta a obrigação institucional estatal de atendimento de necessidades sociais, “procurando atender aos pedidos ou demandas, na definição e implementação de política pública, tendo como norte o fornecimento de serviços adequados ao cidadão ou usuário”, com objetivo de “efetivação dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, que necessitam de serviços públicos” (SANTIN, 2019, p. 135).

Os direitos sociais dependem de sua concretização por políticas públicas, para “garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2010, p. 77).

Os direitos sociais constituem a previsão constitucional daquilo que se convencionou chamar de mínimo existencial ou mínimo vital, dentro dos direitos fundamentais sociais, sob o enfoque da aplicação e cumprimento de prestações materiais pelo Estado.

O constituinte da Constituição Federal brasileira fez disposições sobre sua concepção a respeito do mínimo existencial ou vital, ressaltando a opção em tratá-lo como prestações fruíveis, ou seja, como prestações de inafastável implementação, pois essenciais à existência



da pessoa humana, ligadas ao patamar mínimo para a vida; não são apenas expectativas de direitos.

O tema possibilita categorizações diversas dos direitos sociais, como mínimo existencial ou vital ou padrão mínimo, num conteúdo mínimo de atendimento social, que não pode ser objeto de supressão em qualquer panorama histórico.

Vidal Serrano Nunes Junior observa o conteúdo mínimo de cada direito, que apresenta “um núcleo mínimo irremissível, associado à sua própria razão de ser”, por evocação de uma abstração a enunciar “a essência do direito cogitado, que não pode ser objeto de supressão ante qualquer panorama histórico ou ante quaisquer eventuais limites”. Por outro lado, acentua o chamado mínimo vital, que “opera com vetores quantitativos, ou seja, aponta quais as necessidades mínimas que um ser humano, só por sê-lo e exatamente para preservá-lo em sua dignidade, deve observar” (NUNES JUNIOR, 2009, p. 72). Ele percebe os direitos sociais dentro da concretização da “ideia de um mínimo existencial” (NUNES JUNIOR, 2009, p. 74).

O chamado mínimo existencial é formado pelo “conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa”, cujo patamar tem respaldo constitucional, entendendo Luís Roberto Barroso que “se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado” (BARROSO, 2011, p. 202).

José Afonso da Silva, enfrentando a indagação sobre o que é o mínimo existencial, registra que “o critério do *mínimo existencial* é um parâmetro importante para a atuação do Poder Judiciário na proteção dos direitos sociais, independentemente da reserva do possível”, e que mesmo a parte dos direitos sociais para além desse mínimo também se considera como direito fundamental, “com a mesma força dirigente” (SILVA, 2014, p. 591).

Eduardo Cambi trata da desigualdade e da perpetuação de injustiças, anotando que “um Estado que apenas assegura os direitos daqueles que já possuem condições mínimas de existência consagra a desigualdade”, em crítica contra a omissão estatal, em razão de que “perde a sua capacidade de integrar os membros de uma sociedade e passa a exercer um papel de mero perpetuador de injustiças” (2009, p. 501).

Nessa linha, a dignidade da pessoa humana é pedra fundante e principal norte exegético para a qualificação e categorização do mínimo existencial ou vital. Isso porque os



direitos fundamentais sociais essenciais são prestações a que o Estado se obrigou e, portanto, tem o dever de cumprir, com o fim de propiciar a existência digna.

Não se olvide a importância da vida, como centro de todos os outros direitos previstos na Constituição da República Federativa, chamada por Caio Marcio Loureiro como *vidacêntrica*, entendendo que “o direito à vida integra a concepção de dignidade da pessoa humana”, defendendo que “todos os direitos fundamentais justificam-se se, e somente se, encarados como instrumentos para proteção efetiva do direito fundamental à vida” (LOUREIRO, 2017, p. 29-31). Portanto, o cumprimento dos deveres prestacionais atinentes ao mínimo existencial ou vital representa o respeito à vida.

O texto constitucional apresenta um rol exemplificativo dos direitos sociais, podendo ser extraído dele como uma declaração do constituinte sobre o mínimo existencial, diante da previsão de que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (art. 6º, *caput*) (BRASIL, 1988). Os direitos sociais podem ser apreendidos em outros dispositivos constitucionais, como aqueles pertinentes à segurança pública (art. 144), à ordem social (art. 193), à saúde (art. 196), à educação (art. 205), dentre outros (BRASIL, 1988). Há entendimento de que o direito social à segurança previsto no art. 6º diz respeito à segurança pública, um dos temas motivadores da própria criação do Estado moderno, juntamente com a saúde e a educação (SANTIN, 2013, *passim*); a segurança pública tem característica preponderante de interesse difuso (SANTIN, 2005, p. 216), o mesmo que pode ser percebido em todos os direitos sociais.

Ademais, porque essenciais à vida, vinculados à dignidade da pessoa humana, como prestações que o Estado deve implementar, o raciocinar constitucional, a análise, a interpretação e aplicação das normas constitucionais se submetem ao respeito ao mínimo vital.

A propósito, a disposição constitucional deve gerar normatização infraconstitucional e reflexos dentro da chamada filtragem constitucional, que “consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados”, em razão de que a constitucionalização do direito infraconstitucional identifica sobretudo “a reinterpretção de seus institutos sob uma ótica constitucional” (BARROSO, 2003, p. 339-340).



Não é por outra razão que Nelson Nery Junior (2002, p. 20) explicita que “o intérprete deve buscar a aplicação do direito ao caso concreto, sempre tendo como pressuposto o exame da Constituição Federal. Depois, sim, deve ser consultada a legislação infraconstitucional a respeito do tema”.

A interpretação tem importância para a consolidação e preservação normativa, no pensamento de Konrad Hesse (1991, p. 22), de que “tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição”.

Destarte, o ordenamento jurídico brasileiro passa a ter como base hermenêutica de todo o sistema normativo a Constituição, sendo certo que a própria força normativa da Constituição tem sua consolidação subordinada à sua interpretação. A repercussão das normas constitucionais é para todas as situações e relações jurídicas, em eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais.

Não há opção de inobservância das normas constitucionais, pois seus princípios e regras possuem eficácia irradiante para validar ou afastar qualquer regramento. O fenômeno da recepção e da revogação normativas se verifica, outorgando-se recepção de validade das normas se conformes à Constituição da República Federativa (quer explícita ou implicitamente), ou expurgando-as da ordem jurídica por serem contrárias aos ditames da Constituição (de forma explícita ou implícita). A observância e respeito são obrigatórios, pois, do contrário, configurar-se-á a inconstitucionalidade.

Poder-se-ia agregar a visão do chamado neoconstitucionalismo, buscando-se atribuir ao texto constitucional uma maior eficácia, a efetivação ou concretização dos direitos fundamentais, pela superioridade de grau normativo e a própria visão axiológica (LENZA, 2018, p. 61-77; CAMBI, 2009, *passim*). Eduardo Cambi (2012, p. 86) defende o protagonismo judiciário responsável para efetividade dos direitos fundamentais, dentro do uso do neoprocessualismo como “um método de concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva (art. 5º, incs. XXV e LXXVIII, CF)”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 11), ao tratar da eficácia das normas sociais e direitos sociais, registra que a Constituição “não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos”.



Vê-se, com tudo isso, que a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) em vigor deve ser observada em todas as situações e relações jurídicas, quer em superioridade de grau normativo, quer por suas bases axiológicas, que ultrapassam a previsão de regramento para limitar poder, trazendo conteúdo ideológico arraigado à efetiva concretização de direitos fundamentais, especialmente os catalogados por sua natureza como pertencentes ao rol do mínimo vital.

A inobservância das normas constitucionais dá ensejo ao controle jurisdicional. Aliás, mesmo na hipótese do exercício legiferante do Parlamento (detentor de legitimidade democrática) em criação normativa, se contrária as disposições constitucionais, sujeitar-se-á ao controle constitucionalidade, por via de ação ou de exceção, atuando o Poder Judiciário de modo *contramajoritário* para assegurar o respeito à Constituição.

A Constituição brasileira (1988) traz em seu art. 3º os objetivos fundamentais da República, de importância substancial no desempenho dos órgãos estatais, na busca de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 290) observa a importância do citado dispositivo constitucional como contemplador de normas-princípio para vinculação do Poder Público a programas, fins e tarefas de realização dos objetivos constitucionais:

Mediante a expressa previsão, no art. 3º, de objetivos de caráter fundamental a serem levados a efeito pelos órgãos estatais, não há como refutar – do ponto de vista do direito constitucional positivo vigente – a circunstância de que o constituinte de 1988 consagrou sim um modelo de Constituição do tipo dirigente, muito embora elementos de dirigismo constitucional se façam presentes em diversas partes do texto da CF, inclusive e especialmente nos títulos da ordem econômica e social. Com efeito, as normas-princípio contidas nos diversos dispositivos do art. 3º cumprem a função de princípios objetivos que instruem programas, fins e tarefas que vinculam os Poderes públicos e que implicam uma atuação voltada à realização dos objetivos constitucionalmente enunciados.

Pois bem, a correlação entre os objetivos de natureza fundamental e as manifestações constitucionais sobre o mínimo existencial demonstram de forma estampada que o cumprimento destes fins essenciais da República brasileira se alcança com a concretude dos direitos fundamentais sociais essenciais. É dizer que a retirada da abstração das prestações



imputadas ao Estado brasileiro para assegurar os direitos fundamentais atinentes ao piso vital proporciona o cumprimento dos objetivos elencados pelo constituinte como fundamentais para o Brasil. Essa nova sociedade pretendida pelo art. 3º da Constituição Federal pode ser efetivada com os direitos sociais, assegurando o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à proteção à infância, à assistência social, à segurança pública e aos demais direitos previstos no art. 6º (BRASIL, 1988).

Assim, cabe registrar que há uma relação direta de proporcionalidade entre o mínimo existencial e os objetivos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de tal maneira que, quanto mais o Estado cumpre as prestações materiais para assegurar o mínimo vital, mais se aproxima do cumprimento de seus fins essenciais. Por outro lado, a cada oportunidade em que a República Federativa do Brasil deixa de cumprir com seu dever de concretização do mínimo vital, mais se afasta de seus objetivos fundamentais.

Repousa, pois, de indisfarçável importância levar em conta esta relação de proporcionalidade para formulação das políticas públicas e formatação dos instrumentos de planejamento e orçamento, os quais também estão disciplinados na Constituição (arts. 165 e seguintes), sempre considerando que o mínimo vital se trata de política de Estado e não de Governo.

3. MÍNIMO EXISTENCIAL, RESERVA DO POSSÍVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância do mínimo existencial ressalta a maior qualificação dos direitos sociais e a necessidade da sua efetivação pelo Estado para o cumprimento da obrigação de reequilíbrio das condições do povo, como um mandamento constitucional de reparação de desigualdades sociais.

Em um regime democrático de Direito, no qual as normas constitucionais propalam a soberania do povo, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana, estando a vida no centro de todos os direitos e havendo declaração expressa dos seus objetivos fundamentais, os quais possuem relação de dependência ao mínimo vital, não há como destoar do reconhecimento da relação de preferência do piso vital quando analisado, para fins de concretização de outros direitos.

Inexiste espaço para a plena discricionariedade administrativa na formulação e na concretização das políticas públicas.



Vidal Serrano Nunes Junior (2009, p. 70) faz alerta da preocupação com o ser humano e das condições mínimas para a preservação da vida e integração social na governança estatal:

Pensando-se no ser humano como único ser dotado de um valor absoluto, não-relativo, a teoria do mínimo vital impõe a preservação material do ser humano, assegurando-lhe condições mínimas para a preservação da vida e para a integração na sociedade, como uma questão prejudicial às políticas públicas a serem desenvolvidas pela governança estatal. Veicula, a bem do rigor, uma espécie de comando implícito, determinando que outras ações só sejam realizadas uma vez satisfeitas as necessidades básicas de todas as pessoas que estejam integradas no elemento subjetivo daquele determinado Estado.

Assim, ao buscar construir as políticas públicas e implementá-las, cabe ao gestor público priorizar medidas de concretização do mínimo existencial, proibindo-se a proteção insuficiente.

É oportuno lembrar que a Constituição vigente, ao tratar da Administração Pública, elencou na cabeça do art. 37 os princípios que devem ser respeitados em sua atividade, sendo eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, dentre outros que extraíveis das disposições gerais da Administração Pública. E, neste contexto principiológico, evidentemente não restarão satisfeitas a legalidade e a moralidade, caso a política pública implementada prejudique a concretização do mínimo vital.

Também não se terá por respeitada a eficiência sem a adequação das tarefas da Administração Pública, e por certo inexistirá adequação sem respeito ao piso mínimo.

Importa dizer, portanto, que em razão da necessária satisfação das necessidades básicas, o mínimo vital apresenta-se como questão prejudicial à formulação das políticas públicas, impondo mitigação à discricionariedade do Administrador, o qual, para levar a bom termo a gestão da *res* pública, deverá priorizar a retirada de abstração do liminar mínimo com respeito aos princípios da Administração Pública.

É bem por isso que já se pode grafar que não há oportunidade para se falar em reserva do possível quando é apresentada como oposição ao cumprimento do mínimo vital.

A principal fonte histórica que a doutrina brasileira utilizou para formar suas concepções sobre a reserva do possível foi o caso julgado pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha sobre o direito de acesso ao ensino superior. Isso indica que o paradigma importado pela doutrina nacional não tratava da aplicação da reserva do possível em face do mínimo vital.



Vidal Serrano Nunes Junior (2009, p. 72) chama a atenção para destacar primeiro que o acórdão mencionado (do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha) “é claro ao delimitar que a reserva do possível só estaria em relação aos direitos sociais que escapam ao âmbito de aplicação do conceito do mínimo vital, segundo, o de que as condições jurídicas-positivas nas quais a teoria nasceu não se reproduzem no Brasil”.

Seguindo a análise da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha relacionada à reserva do possível, Nunes Junior (2009, p. 175-176) registra que:

O limite traduzido pela teoria da reserva do possível, tem, mesmo em sua origem, o declinado caráter contingente, só sendo aplicável diante de certas condições: primeira, a de que o mínimo vital esteja satisfeito (acesso à saúde, educação básica etc; segunda, a de que o Estado comprove gestões significativas para a realização do direito social reclamado; terceira, a avaliação de razoabilidade da demanda. O que se pode demarcar de tal orientação jurisprudencial é que a teoria da reserva do possível não foi concebida para mitigar obrigações mínimas do Estado para com obrigações sociais essenciais, que, caudatárias da dignidade humana, não encontram possibilidade de restrição válida.

Estes esclarecimentos são importantes para se evitar posição doutrinária firmada em experiência alienígena em desprestígio aos ditames constitucionais nacionais. Não se pode apenas importar conclusões doutrinárias para o regime jurídico nacional, sem considerar as opções do constituinte brasileiro. E, neste ponto, parece-nos essencial destacar que o paradigma internacional não afastou a prestação do Estado apenas pela simples aplicação da reserva do possível, mas também porque não se estava diante do mínimo vital.

Os aspectos conceituais da reserva do possível informam que a finitude de recursos financeiros e a limitação orçamentária revelam que o Estado não possui condições de atender a todas as prestações e demandas sociais. É neste ponto que se abre oportunidade para a teoria da reserva do possível.

Na medida em que a norma estabelece direitos sociais, impõe a necessidade de prestações pelo Estado com o fim de que sejam concretizados. Sendo assim, é preciso que exista efetiva disponibilidade orçamentária para implementação dos direitos.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 287, 288), “a reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange”:

- a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais;
- b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama



equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra. Também da sua razoabilidade. Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramental para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional.

Não se trata a reserva do possível de elemento integrante da eficácia dos direitos fundamentais. Não é apanágio dos direitos fundamentais. A característica da reserva do possível, segundo Sarlet (2010, p. 288), é de “espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais”, com atuação circunstancial de “garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos”, na invocação “da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental”, observando sempre a proporcionalidade e a garantia do mínimo existencial de todos os direitos.

O ponto central repousa na limitação dos recursos públicos, não sendo, portanto, suficientes para atenderem todas as demandas sociais. Por consequência, o Estado se vê compelido a realizar escolhas no âmbito de sua discricionariedade. Entretanto, a discricionariedade administrativa não representa opção de não realização do mínimo vital. A reserva do possível, enquanto limitação fática e jurídica de realização das prestações estatais, não pode representar supressão aos direitos fundamentais sociais essenciais.

As disposições constitucionais, portanto, estabelecem o dever de implementação com preempção do mínimo vital, fazendo com que, em regra, a reserva do possível sequer alcance oportunidade de criação de ponderação na plataforma de concreção do piso mínimo.

Nas palavras de Vidal Serrano Nunes Junior (2009, p. 176):

Com efeito, em nenhum momento pensa-se na reserva do possível como instrumento de limitação do direito de acesso à assistência à saúde ou à educação básica, mas sim como instrumento conformador de demandas sociais, que, embora inerentes ao bem-estar social e necessárias à realização da personalidade, não se situam nesse limiar mínimo. Em outras palavras, contrapondo-se os limites materiais do orçamento ao aumento progressivo das exigências dos cidadãos em relação aos direitos de participação nos benefícios da vida associada (direitos fundamentais sociais), a teoria da reserva do possível, em sua concepção original, pode ser sintetizada na observância de dois pontos essenciais de seu regime jurídico: - observância, intransigente e incondicionada, do mínimo vital; - realização de outros direitos sociais condicionada às possibilidades do orçamento, desde que comprovado o esforço proporcional do Estado em dar resposta à respectiva demanda social.



4. O ORÇAMENTO PÚBLICO: ASPECTOS CONCEITUAIS E SUA RIGIDEZ

A atuação financeira é característica inerente ao Estado no regime democrático de Direito, devendo suas ações ter por pressuposto o planejamento e disposições legais específicas sobre as diretrizes para elaboração e concretização de políticas públicas.

Adilson de Abreu Dallari (1996, p. 159) observa que “o orçamento é uma autorização para efetuar despesas”. Com isso, não havendo orçamento, não pode existir despesa e, conseqüentemente, sem realizar despesas, a Administração Pública não consegue funcionar. “Obviamente, não cabe ao Executivo se autorizar, a si mesmo. Obviamente, também, não pode o Legislativo deixar o Executivo sem orçamento”. Ele explicita que:

No exame do tratamento que a ordem jurídica confere à matéria, em seu conjunto, é preciso considerar todos os fatores, promovendo uma conciliação entre o imperativo de ter um orçamento e o princípio democrático, que confere primordial importância ao Legislativo, onde se concretiza o princípio representativo. Afasta-se, de plano, a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo legislar, editar ele mesmo uma lei orçamentária, sem qualquer participação do Legislativo, pois isso atentaria contra o princípio republicano, o princípio da separação de poderes, o princípio representativo, o princípio da legalidade (todos de nível constitucional) além de uma série de outros princípios gerais de direito ou decorrentes da legislação ordinária.

Com efeito, o Poder Legislativo, num regime de separação de funções estatais, mas de independência e harmonia entre elas, controla o Poder Executivo, que tem os poderes de arrecadar e de fazer despesas, de modo que não mais fica ao seu livre arbítrio arrecadar quando e quanto quiser para gastar quanto e onde desejar. Há uma disciplina dos gastos, que é a lei orçamentária. Administrar cabe ao Poder Executivo; é este quem realiza as tarefas de interesse público, devendo, pois, saber mais especificamente quais são as atividades concretas que precisa efetivar para atender ao bem-estar social. Portanto, é também dele a iniciativa das leis orçamentárias e do Poder Legislativo o controle do Executivo e de sua proposta (SOUTO, 1993).

Assim, em um primeiro aspecto, o orçamento público é uma forma do Poder Legislativo autorizar o funcionamento da Administração Pública, por um período certo de um ano. O princípio da legalidade do orçamento público é conseqüente da imperiosidade da Administração Pública só poder agir depois de expressa e específica autorização legislativa,



não tendo mais sentido a vetusta discussão sobre a natureza da lei orçamentária ser uma lei material ou mera lei formal (SEIXAS FILHO, 1993).

Vander Gontijo evidencia que, do planejamento orçamentário (do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA) (GONTIJO, s.d.), devem constar as diretrizes, os objetivos, as metas e as ações para as políticas públicas, a médio e curto prazo.

O orçamento público é visto habitualmente como um instrumento ordinário para as autoridades governamentais programarem, com antecedência, onde irão atuar no período de um ano, de acordo com os recursos financeiros possíveis e apropriados. Os princípios fundamentais que regem a elaboração e a execução da lei orçamentária são os da legalidade, da unidade, da universalidade e da anualidade, que se desdobram nos princípios secundários do equilíbrio, da especificidade, da exclusividade, da publicidade e da sinceridade (SEIXAS FILHO, 1993).

Porém, na atualidade, o orçamento deixa de ter somente essa função de instrumento de controle das despesas, que motivou sua criação, para ser uma ferramenta por meio da qual o Estado passa a conduzir-se, direcionando sua ação e a dos demais agentes econômicos (CONTI, 2017, p. 40).

Em outros termos, o orçamento é o instrumento adequado para previsão de gastos públicos, contendo a discriminação dos propósitos e das ações de governo, tais como melhoramentos nas áreas da educação e saúde. Neste instrumento são “alocados determinados valores, considerando os insumos necessários à sua realização. Assim, os orçamentos públicos são elos entre recursos financeiros e comportamentos humanos direcionados para alcançar objetivos de políticas públicas. Se as receitas previstas forem arrecadadas e disponibilizadas tempestivamente, as despesas realizadas de acordo com as instruções; e as ações envolvidas produzirem as consequências esperadas, então, teoricamente, os propósitos consignados no orçamento serão alcançados” (LEISTER, 2016, p. 871).

Margareth Leister (2016, p. 889), ao analisar o § 8º do art. 165 da Constituição da República, explica que:

A Lei Orçamentária Anual, uma vez aprovada, delimitará a atuação do Poder Executivo no exercício financeiro seguinte. Entretanto, durante o próprio exercício financeiro em que estiver sendo executada, pode ser necessário introduzir modificações na Lei Orçamentária, seja porque o crédito alocado à despesa se evidenciou insuficiente, seja porque a despesa não tenha sido prevista, só então



identificada como necessária. Nessas condições, poderá o Congresso Nacional, por proposta do Executivo, aprovar projeto de lei autorizando as chamadas aberturas de créditos adicionais, que implicam aditar o orçamento, modificando a lei que o aprovou. Os créditos adicionais classificam-se em: créditos suplementares, os destinados a atender despesas urgentes e imprevistas, como nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. (...)

José Maurício Conti (2017, p. 195) explica que “o sistema de *planejamento da administração pública*, positivado no ordenamento jurídico, exige a especialmente difícil compatibilização entre segurança jurídica, com normas claras e eficazes, com a imprescindível flexibilização para as adaptações que se fazem necessárias em face das peculiaridades desse sistema”.

Sabe-se que, pelo fato de a lei orçamentária conter previsões de arrecadação e especificação de gastos que ocorrerão no exercício financeiro seguinte, o seu cumprimento não ocorre de modo absolutamente rigoroso. É possível que haja variantes até o final de sua execução. Modificações imprevisíveis relacionadas à economia, por exemplo, podem impulsionar a readequação da peça orçamentária no decorrer de sua execução. Em situações como estas, imprevisíveis, a Administração Pública vale-se dos instrumentos de flexibilização orçamentária.

O instituto jurídico próprio ao atendimento de necessidades imprevisíveis que impactam o orçamento do ente político incumbido de providenciar a satisfação material de direito social é o crédito suplementar, crédito adicional destinado a reforço de dotação orçamentária, conforme está expresso nos arts. 40 e 41, inc. I, da Lei 4.320, de 17.03.1964 (DOMINGUES, 2011).

José Maurício Conti (2018, p. 217) explica que:

O orçamento é uma lei, sendo, portanto, evidente que deve e se espera seja cumprido. Tendo em vista as peculiaridades da lei orçamentária, já referidas, uma eventual impossibilidade de sua execução nos exatos termos em que foi aprovada não justifica alterações de tal forma significativas que a desfigure por completo, sob pena de inutilizá-la como instrumento de planejamento, de condução da atividade financeira da administração pública e inviabilizando o controle. É tornar a lei orçamentária “letra morta” e verdadeira “peça de ficção”, como chega a ser conhecida, alcunha que não se pode mais permitir que seja merecedora.

A flexibilidade do orçamento, assim, não pode representar regra, como também não pode ser significativa e comprometer o planejamento e a execução. Como lei, há que ser observada. A propósito, o respeito às leis relacionadas ao orçamento público ganha maior



significado ainda na voz de Luiz Fernando Arantes Paulo (2017, p. 141, 149), pois as qualifica como normas de direito fundamental, por possuírem como “fundamento e objetivo a proteção do regime democrático”, eis que o exercício pleno da democracia não se restringe à possibilidade de escolha dos representantes, mas também exige respeito a mecanismos de controle do exercício do poder, como o controle de planejamento do governo e das políticas públicas. Diz o autor, em síntese: “O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que tem como principais instrumentos o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, veicula normas voltadas ao controle do planejamento do governo essenciais para a proteção efetiva do regime democrático” (PAULO, 2017, p. 149).

Pode-se afirmar, com isso, existir um dever do Administrador Público de observar as normas orçamentárias, com o fim de dar segurança jurídica e respeito aos mecanismos de controle, para que o regime democrático seja plenamente respeitado. É bem por isso que o princípio da legalidade ocupa papel de destaque, também, nas questões atinentes ao orçamento público, estando os gestores públicos subordinados aos contornos da lei para sua feitura e execução.

Neste contexto de observância de disposições normativas para elaboração e execução do orçamento público, não se pode esquecer, ainda, que a ordem jurídica impõe a vinculação de aplicação mínima para determinadas áreas do orçamento.

Diz a Constituição da República Federativa vigente, por exemplo, que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212). Por sua vez, de acordo com o inc. III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Municípios e Distrito Federal devem aplicar os recursos mínimos de 15% nas ações e serviços públicos de saúde. Há, por assim dizer, destinação de aplicação vinculada.

A regra, portanto, é que as disposições orçamentárias devem ser observadas, com restrição ao remanejamento orçamentário entre elementos de despesas, especialmente daquelas relacionadas à destinação constitucional vinculada.

A questão a ser debatida, por outro lado, consiste em saber se, diante da insuficiência de recursos públicos, pode-se realizar remanejamentos orçamentários, em especial para despesas diversas das prestações relacionadas aos direitos sociais fundamentais essenciais. Ou



melhor, como falar em remanejamento orçamentário, ou transferências de elementos de despesas, limites, critérios e sua aplicação em relação aos direitos sociais, para efetivação do mínimo existencial da política pública correspondente?

A análise realizada revela que o sistema orçamentário deve priorizar, por sua natureza, as políticas públicas atinentes ao piso vital. Vale dizer, no âmbito das diretrizes, metas e execução orçamentária, as ações do gestor público sempre deverão dar preferência aos direitos fundamentais essenciais sociais.

É preciso lembrar que o constituinte não apenas apresentou com elevada prioridade os direitos fundamentais essenciais sociais, mas proclamou regime vinculativo de investimento de recursos públicos, estabelecendo, por exemplo, um mínimo de destinação para aplicação nas searas da saúde e da educação.

Estas constatações dão especial norte exegético para se concluir que a rigidez orçamentária é mais elevada quando se está diante de elementos de despesas destinados ao piso vital, de tal forma que qualquer flexibilidade de orçamento, encontrará, como regra, limite em face da preservação do mínimo constitucional para aplicação nesta ambiência, bem como a marca de prioridade das políticas públicas atinentes aos direitos sociais.

O que fazer, contudo, em face do dilema que não decorre propriamente da ausência de previsão do crédito ou elemento de despesa, mas da hipótese em que os cofres públicos são afetados pela falta ou queda de arrecadação diante de fatos extraordinários, como uma pandemia?

Como é sabido, o mundo passa por forte crise de saúde e econômica em razão da pandemia de Covid-19.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS emitiu a declaração pública de situação de pandemia em relação à Covid-19, doença infecciosa causada pelo novo coronavírus SARS-CoV2, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019. A doença pode, em alguns casos, levar ao óbito.

Em face de uma pandemia, e existindo abalos econômicos com grave mitigação da arrecadação do Estado, mostra-se importante estabelecer medidas e critérios para se efetivar a execução orçamentária.

O primeiro ponto a aclarar é que a pandemia em discussão não provocou alteração no mínimo vital. Sua categorização e qualificação na maneira como alinhavada neste escrito não



comporta modificação pela incidência da doença. Os fatos decorrentes da pandemia, por outro lado, reforçam a indispensabilidade de respeito ao piso vital.

Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 613-614), ainda que não tratando de questão relacionada à pandemia, registra que todas medidas que imponham limitação e controle dos direitos sociais devem ser submetidas ao crivo constitucional. Porém, admitida a possibilidade de restrição, devem as medidas observar o regime do limite aos limites. A medida estatal que eventualmente restringe ou suprime direito fundamental deve buscar atender finalidade constitucional legítima, isto é, ter como fim assegurar outro direito fundamental. Além disso, a medida restritiva não poderá afetar o núcleo essencial do direito social, núcleo representado pelo conjunto de elementos essenciais à caracterização de um direito como tal, insuscetível de supressão ou alteração sem que com isto se provoque sua desfiguração. Ademais, é indispensável que sejam observadas a razoabilidade e a proporcionalidade em suas vertentes de proibição de excesso e vedação de proteção deficiente. Também se mostra indispensável observar a reserva legal e o princípio da segurança jurídica, como também a coisa julgada, o direito adquirido e os requisitos da proteção à confiança legítima.

O crivo a ser considerado, portanto, é o constitucional. Importa com isso que, apesar da situação de pandemia, a priorização dos direitos fundamentais essenciais sociais não pode ser afastada. A finalidade constitucional será legítima se a medida de remanejamento entre elementos de despesas orçamentárias relacionar-se a outro direito fundamental essencial social e, em hipótese alguma, poderá suprimir recursos atinentes ao piso vital para atender outra política pública que não ostente esta qualificação.

Não se pode esquecer também que, em respeito ao princípio da legalidade, para promover-se o remanejamento orçamentário há que se ter lei autorizativa.

Sendo assim, pelas características intrínsecas dos direitos fundamentais sociais essenciais, conclui-se que, como regra, há impossibilidade de remanejamento das verbas orçamentárias alocadas em rubrica destinada a política pública prestacional do mínimo vital para realização de ações públicas diversas do cumprimento da prestação estatal.

Contudo, o remanejamento orçamentário é admissível, apenas excepcionalmente e subordinado às seguintes condições: a) autorização legislativa; b) realocação do recurso para direitos fundamentais sociais essenciais, ou seja, remanejamento tão somente entre os próprios direitos qualificados como componentes do mínimo vital; c) haja o esgotamento da gestão significativa do Administrador Público com o fim de evitar a utilização da verba



orçamentária vinculada ao mínimo vital; d) que ocorra secundariamente à realização primeira de redistribuição orçamentária das outras rubricas diversas do mínimo vital; e e) haja observância da razoabilidade.

5. CONCLUSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê em seu conteúdo normas que revelam a concepção do constituinte sobre o mínimo existencial ou piso vital. São prestações necessariamente fruíveis essenciais à existência da pessoa humana.

Com a implementação desses direitos fundamentais essenciais sociais, os objetivos elencados pelo constituinte como fundamentais para o Brasil podem ser alcançados, pois existe uma relação direta de proporcionalidade entre o mínimo existencial ou piso vital e os referidos objetivos fundamentais da Constituição.

A finitude de recursos financeiros e a limitação orçamentária fazem com que o Estado não possua condições de atender a todas as prestações e demandas sociais, abrindo-se oportunidade para a teoria da reserva do possível.

Ocorre que a reserva do possível, enquanto limitação fática e jurídica de realização das prestações estatais, não pode representar supressão aos direitos fundamentais sociais essenciais.

Para implementação das políticas públicas, devem os gestores se submeter aos regramentos sobre orçamento público, o qual se sujeita ao regime do princípio da legalidade e, como regra, suas normas devem ser respeitadas rigidamente, de tal forma que a flexibilidade é medida excepcional. Importa com isso que o remanejamento orçamentário entre elementos de despesas não é ordinariamente admitido.

Existindo, contudo, situação de pandemia, a interpretação e a aplicação das normas relacionados ao regime de formatação e execução orçamentária comportam disciplina diversa, sem que, com isso, desconsidere-se a qualificação e as características dos direitos fundamentais essenciais sociais, especialmente o piso vital.

Sendo assim, em face de uma pandemia, pelas características intrínsecas dos direitos fundamentais sociais essenciais, conclui-se que, como regra, há impossibilidade de remanejamento das verbas orçamentárias alocadas em rubrica destinada a uma política



pública prestacional do mínimo vital para a realização de ações públicas diversas do cumprimento da prestação estatal.

Contudo, admite-se o remanejamento orçamentário, apenas excepcionalmente e subordinado às seguintes condições: a) autorização legislativa; b) realocação do recurso para direitos fundamentais sociais essenciais, ou seja, remanejamento tão somente entre os próprios direitos qualificados como componentes do mínimo vital; c) haja o esgotamento da gestão significativa do Administrador Público com o fim de evitar a utilização da verba orçamentária vinculada ao mínimo vital; d) que ocorra secundariamente à realização primeira de redistribuição orçamentária das outras rubricas diversas do mínimo vital; e e) haja observância da razoabilidade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 7 mar. 2020.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CAMBI, Eduardo. Protagonismo judiciário responsável. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho/PR, Brasil, n. 16, p. 83-97. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/215/214>, Acesso em 26 set. 2020.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. Análise do impacto das decisões judiciais sobre o orçamento da União no caso da saúde pública: previsibilidade e contingenciamento dos riscos. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 102, p. 15-40, jan./fev. 2012.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Tese (Concurso para Professor Titular). São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação. **Conjur**. <https://www.conjur.com.br/2016-set-20/contas-vista-flexibilidade-orcamentaria-usada-moderacao>. Acesso em 28 set 2020.



DALLARI, Adilson A. Lei orçamentária – processo legislativo. Peculiaridades e decorrências. **Revista de Informação Legislativa**, ano 33, n. 129, p. 157-162, jan./mar. 1996.

DOMINGUES, José Marcos. Tributação, orçamento e políticas públicas. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 99, p. 187-210, jul./ago. 2011.

FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. In: VVAA. **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Org. Costa Machado e Anna Candida da Cunha Ferraz, 7. ed., Barueri-SP: Manole, 2016.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de planejamento e orçamento**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em 26 jul. 2020

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 22. ed., São Paulo: Saraiva, 2018.

LIMA, Mario Sergio; ROSATI, Andrew; IGLESIAS, Simone. Auxílio emergencial reduziu pobreza durante pandemia - mas vai custar caro. **Exame**, ed. de 09 de setembro de 2020. Disponível em: <https://exame.com/economia/auxilio-emergencial-reduziu-pobreza-durante-pandemia-mas-vai-custar-carro/>. Acesso em 26 set. 2020.

LEISTER, Margareth. In: VVAA. **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Org. Antônio Cláudio da Costa Machado e Anna Candida da Cunha Ferraz. 7. ed., Barueri-SP: Manole, 2016.

LOUREIRO, Caio Marcio. **O princípio da plenitude da tutela da vida no tribunal do júri**. Cuiabá-MT: Carline & Canioto, 2017.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (World Health Organization - WHO). **Origem da SARS-CoV-2**. Ed. 26 mar 2020. Disponível em: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus/who-recommendations-to-reduce-risk-of-transmission-of-emerging-pathogens-from-animals-to-humans-in-live-animal-markets>. Acesso em: 20 jul. 2020

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positividade e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.





PAULO, Luiz Fernando Arantes. Por que o sistema de planejamento e orçamento é formado por normas de direito fundamental. **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Org. Márcio Gimene e Leandro Freitas Couto. Brasília: Enap, 2017.

SANTIN, Valter Foletto. Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho/PR, Brasil, n. 5, 2005, p. 208-216. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/48/49>. Acesso em 26 set. 2020.

SANTIN, Valter Foletto. **O controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 134-153, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332/1300>. Acesso em 28 set. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. Limites orçamentários da Administração Pública. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 4, p. 156-160, jul./set. 1993.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Constituição econômica. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 4, p. 230-254, jul./set. 1993.