

O CICLO ORÇAMENTÁRIO E O IMPACTO DO ORÇAMENTO DE RESULTADOS NA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

The Budget Cycle and the Impact of the Results Budget the Guarantee of Fundamental Rights

Leonardo Lindroth de Paiva¹

UniBrasil

DOI: <https://doi.org//10.62140/LLP2852025>

Sumário: 1. Introdução; 2. A evolução do Orçamento Público no Brasil; 3. O ciclo orçamentário e as etapas de gestão do Orçamento Público; 4. Transição do Orçamento-Programa para o Orçamento de Resultados 5. O Orçamento de Resultados como ferramenta da promoção e garantia dos direitos fundamentais; 6. Considerações finais 7. Referências bibliográficas.

Resumo: Ao longo dos anos, o ciclo orçamentário e sua fundamental relevância para a gestão financeira no Brasil têm passado por diversas transformações e evoluções, buscando sempre aprimorar a eficiência das políticas públicas na garantia dos direitos fundamentais. Exemplo dessa transformação é a transição para o orçamento de resultados, através do qual é possível maior eficiência na aplicação dos recursos, com ênfase na entrega de resultados concretos e tangíveis para toda a sociedade. Diante disso, faz-se de suma importância analisar a relação entre o ciclo orçamentário e o impacto da perspectiva do orçamento de resultados na garantia de direitos fundamentais, constituindo este o objetivo geral da presente pesquisa. Para tanto, parte-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, fazendo-se uso do método qualitativo e de levantamento bibliográfico como técnica de investigação. Ao final, pôde-se perceber que o orçamento de resultados, quando implementado com flexibilidade e foco nas necessidades sociais, pode promover uma gestão pública mais

¹ Doutorando em Direito pela UniBrasil. Mestre em Direito pela PUC/PR. Especialista em Direito Civil e em Direito Processual Civil. Professor convidado em cursos de pós-graduação e preparatórios para concursos e OAB. Advogado Sócio no Escritório LPJ Advocacia. E-mail: leonardo@lpjadvocacia.com.br. Link ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2476-5338>

eficiente, sem comprometer a garantia dos direitos fundamentais, mesmo em um cenário de restrições fiscais.

Palavras-chave: Ciclo Orçamentário; Direitos fundamentais; Direito Financeiro; Orçamento de Resultado.

Abstract: Over the years, the budget cycle and its fundamental relevance to financial management in Brazil have undergone various transformations and evolutions, consistently aiming to enhance the efficiency of public policies in guaranteeing fundamental rights. One example of this transformation is the shift toward results-based budgeting, which enables greater efficiency in resource allocation, emphasizing the delivery of concrete and tangible outcomes for society as a whole. In light of this, it becomes crucial to analyze the relationship between the budget cycle and the impact of the results-based budgeting perspective on the guarantee of fundamental rights, which constitutes the primary objective of this research. To achieve this, a qualitative study was conducted using qualitative methods and bibliographic review as the investigative technique. Ultimately, it was observed that results-based budgeting, when implemented with flexibility and a focus on social needs, can promote more efficient public management without compromising the guarantee of fundamental rights, even in a scenario of fiscal constraints.

Keywords: Budget Cycle; Fundamental Rights; Financial Law; Results-Based Budgeting.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, o ciclo orçamentário e sua fundamental relevância para a gestão financeira no Brasil têm passado por diversas transformações e evoluções, buscando sempre aprimorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Nesse contexto, destaca-se, em especial, a transição para o orçamento de resultados, um modelo que visa não apenas a alocação e controle de recursos, mas também a mensuração e avaliação dos resultados alcançados.

Dentre as suas vantagens, destaca-se a maior transparência e *accountability* na gestão pública, uma vez que os resultados e impactos das políticas se tornam mais evidentes e mensuráveis. O foco nos resultados também permite um alinhamento mais estratégico das ações governamentais, direcionando os recursos para áreas e projetos prioritários. Por outro lado, os desafios que surgem com a implementação do orçamento de resultados, como a necessidade de desenvolvimento de indicadores de desempenho adequados e a mudança de cultura organizacional, também merecem atenção.

Tendo em vista esse panorama, faz-se necessário um olhar mais aprofundado sobre o cenário fiscal e orçamentário no Brasil. Afinal, o país enfrenta desafios significativos para equilibrar as contas públicas e promover, por exemplo, o desenvolvimento efetivamente sustentável, e a garantia de direitos fundamentais, como a saúde e a qualidade de vida. É preciso, portanto, buscar soluções e estratégias que garantam a efetividade dos gastos públicos, sempre voltados para o alcance dos resultados esperados.

Desse modo, esse levando em consideração que o ciclo orçamentário e o orçamento de resultados assumem um papel fundamental na condição de instrumentos de planejamento, gestão e controle, este trabalho se propõe a analisar a sua relação com a garantia de direitos dos direitos fundamentais. Para tanto, parte-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, fazendo-se uso do método qualitativo e de levantamento bibliográfico como técnica de investigação.

2. A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A evolução do orçamento público² no Brasil pode ser traçada desde a promulgação da Constituição de 1988³ que introduziu princípios democráticos e

² Nos termos de Silveira e Martynychen, o orçamento público “possui caráter jurídico, político e econômico, à medida que é estruturado com base em técnicas contábeis, financeiras e econômicas, cuja elaboração compete ao Poder Executivo, que posteriormente encaminha os projetos para análise do Poder Legislativo”. Para maiores informações, ver SILVEIRA, Geovane Couto da; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Perspectivas da Teoria da Escolha Pública No Orçamento Público: uma análise das emendas do relator geral no orçamento (RP9). Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 159, 2024, p. 171.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 set. 2024.

participativos na elaboração e execução do orçamento. Ao longo dos anos, foi possível observar uma transição significativa do modelo tradicional de orçamento para um enfoque mais abrangente, voltado para a obtenção de melhores resultados e maior eficiência na alocação de recursos. Essa transformação implicou em mudanças estruturais na maneira como os programas e ações governamentais são planejados, implementados e avaliados, com o objetivo de alcançar um impacto mais significativo e uma maior efetividade na realização de políticas públicas.

Para Boechat⁴ implementação do orçamento baseado em resultados se mostra como um marco crucial nessa evolução, transformando-se em uma ferramenta indispensável para a promoção dos direitos fundamentais e para aprimorar a gestão fiscal do país. Esse novo paradigma no orçamento público busca não apenas atender às necessidades básicas da população, mas também é uma resposta às demandas por maior transparência e participação cidadã na tomada de decisões relacionadas ao uso dos recursos públicos. Com o orçamento de resultados, o foco se desloca de simplesmente gastar recursos para alcançar metas e objetivos específicos, garantindo que os investimentos governamentais sejam direcionados da maneira mais eficiente e eficaz possível.⁵

Além disso, a utilização do orçamento de resultados traz benefícios tangíveis para a gestão fiscal do país. Por meio de sistemas de monitoramento e avaliação, é possível acompanhar os resultados alcançados e identificar os pontos fortes e fracos das políticas públicas implementadas. Dessa forma, é possível ajustar as estratégias de acordo com as necessidades reais da população e garantir uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

Nesse contexto, o orçamento de resultados também desempenha um papel fundamental na promoção dos direitos fundamentais da população. Ao garantir que as políticas públicas sejam planejadas e implementadas de forma efetiva, é possível promover o acesso igualitário a serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e moradia⁶. Além disso, o enfoque em resultados busca atender às demandas

⁴ BOECHAT, Stephahn Righi. Orçamento por resultados. São Paulo: Blucher, 2018, p. 33-83.

⁵ BOECHAT, Stephahn Righi. Orçamento por resultados. São Paulo: Blucher, 2018, p. 33-83.

⁶ MASTRODI, Josué; RODRIGUES, Mônica Nogueira. A vinculação do administrador às leis orçamentárias como meio de concretizar o direito fundamental à moradia: estudo sobre controle de

específicas de grupos historicamente excluídos, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e populações indígenas, contribuindo assim para a redução das desigualdades sociais e o fortalecimento da democracia.

Em síntese, a evolução do orçamento público no Brasil tem sido marcada por uma mudança de paradigma, passando de um modelo tradicional de gastos para um focado em resultados e eficiência na alocação de recursos. O orçamento de resultados se tornou uma ferramenta essencial para a promoção dos direitos fundamentais e para a melhoria da gestão fiscal no país, garantindo uma maior transparência, participação cidadã e efetividade das políticas públicas implementadas. Essa evolução é fundamental para o desenvolvimento sustentável do país e para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e igualitária.

3. O CICLO ORÇAMENTÁRIO E AS ETAPAS DE GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em termos conceituais, o ciclo orçamentário pode ser definido como um processo sistemático e contínuo pelo qual se planeja, aprova, executa e avalia o orçamento público em uma organização governamental. No Brasil, esse ciclo segue normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988⁷, pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁸ e pela Lei n.º 4.320/1964⁹, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos públicos. Com base no arcabouço normativo, o ciclo orçamentário permite a definição criteriosa de prioridades, a alocação estratégica e eficaz de recursos financeiros, materiais e humanos, bem como a minuciosa mensuração e análise dos resultados alcançados.

políticas públicas de moradia no município de campinas. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 19, n. 19, jan./jun.2016, p. 3-21.

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 set. 2024.

⁸ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas e finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 24 set. 2024.

⁹ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março 1964. Estatui normas gerais de Direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 24 set. 2024.

Para Araújo¹⁰, o ciclo em análise é considerado um instrumento fundamental para garantir a eficiência, a transparência e o equilíbrio fiscal nas finanças públicas, permitindo uma alocação mais racional e eficiente dos recursos. Ele é dividido em quatro fases principais: a de elaboração, a qual envolve o planejamento inicial do orçamento; a discussão e aprovação, que pressupõe a análise da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional (CN), propondo ajustes ou emendas que julgar necessários; a de execução, que consiste na aplicação dos recursos conforme a programação estabelecida na Lei Orçamentária Anual (LOA); e a de controle e avaliação, que garante a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Em resumo, na fase de elaboração do ciclo orçamentário, o Poder Executivo detém papel essencial, pois cabe a ele formular a LOA com base nas orientações fornecidas pelo Plano Plurianual (PPA), que, “e de modo regionalizado, tem como objetivo estabelecer as principais diretrizes, metas e objetivos da administração pública, especialmente em relação aos programas de duração continuada”; e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), “que define as prioridades relacionadas às despesas de capital que serão executadas no exercício fiscal seguinte, norteia a criação da lei orçamentária anual, versa sobre alterações na legislação tributária e fixa as diretrizes para a utilização das agências financeiras oficiais de fomento”¹¹. Esse planejamento visa definir prioridades governamentais, alocar recursos de acordo com essas prioridades e garantir que o orçamento atenda às necessidades da sociedade, e, em termos práticos, essa fase é guiada pelas previsões de receita, que, por sua vez, determinam os limites de gastos.

Já na segunda fase, na de discussão e aprovação, é o Poder Legislativo quem assume o papel central. Por meio da Comissão Mista de Orçamento, o CN analisa a proposta orçamentária, propondo ajustes ou emendas que julgar necessários. Durante esse processo, os parlamentares têm a oportunidade de influenciar a

¹⁰ ARAÚJO, Salmo Batista de. Orçamento participativo: uma proposta de modelo para o Município de Caicó/RN. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Natal, 2023.

¹¹ SILVEIRA, Geovane Couto da; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Perspectivas da Teoria da Escolha Pública No Orçamento Público: uma análise das emendas do relator geral no orçamento (RP9). Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 159, 2024, p. 159.

distribuição dos recursos, respeitando os limites fiscais. Uma vez aprovadas as emendas — as quais podem ser três de tipos: emendas individuais, emendas coletivas e emendas de comissão — e discutida a proposta, o orçamento é votado e convertido em lei, sendo sancionado pelo presidente da República.

Com o orçamento aprovado e sancionado, inicia-se a fase de execução orçamentária, a ser conduzida principalmente Poder Executivo, por meio dos diversos ministérios e órgãos governamentais. Nesta etapa, o orçamento passa por ajustes e controle financeiro, devendo o governo monitorar a arrecadação de receitas e liberar os recursos conforme a disponibilidade financeira. A execução do orçamento pode sofrer contingenciamentos, ou seja, restrições temporárias na execução de gastos, caso as receitas não se confirmem conforme previsto.

Por fim, a última fase do ciclo orçamentário é a de controle e avaliação da execução orçamentária. Por sua vez, esse controle pode ser tanto interno, feito pelos órgãos de controle do próprio Poder Executivo (como a Controladoria-Geral da União), quanto externo, realizado pelo Tribunal de Contas da União e pelo CN. O controle social também é um aspecto importante, uma vez que a sociedade civil tem o direito de acompanhar a aplicação dos recursos públicos, podendo exigir maior transparência e eficiência na gestão orçamentária.

Com a participação ativa da sociedade, possibilita-se que diferentes perspectivas sejam consideradas no processo de tomada de decisão¹². Isso contribui para a definição de prioridades genuínas, representativas das necessidades e dos interesses da população em geral. Com uma participação inclusiva, é possível garantir que o orçamento público seja alocado de forma equitativa, atendendo às demandas de todos os cidadãos.

Já a avaliação do ciclo orçamentário envolve a análise de resultados, verificando se os objetivos estabelecidos na fase de planejamento foram alcançados e se os recursos foram aplicados de maneira eficaz. Esse processo possibilita ajustes no planejamento dos ciclos subsequentes, promovendo uma gestão pública mais eficiente. Com base em um rigoroso planejamento, é certo que o ciclo visa garantir

¹² ABRAHAN, Marcus. Orçamento Público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 17, n. 17, jan./jun., 2015, p. 188-209.

a execução eficiente de políticas públicas e a transparência nas finanças governamentais¹³.

Dessa forma, o ciclo orçamentário é um processo complexo e abrangente, que requer atenção cuidadosa e uma abordagem estratégica. Ao passo que garante um planejamento minucioso das finanças governamentais, o ciclo orçamentário também promove a transparência, a participação e a efetivação dos direitos fundamentais. É por meio desse processo que a sociedade pode ter a garantia de que as políticas públicas são implementadas de forma adequada, atendendo às necessidades de todos os seus membros

Um aspecto importante desse ciclo é a evolução do sistema orçamentário no Brasil ao longo dos anos. Inicialmente, o enfoque era no orçamento-programa, que buscava identificar os programas e atividades que seriam desenvolvidos pelo governo. No entanto, houve uma transição para o orçamento de resultados, que tem como objetivo principal a entrega de bens e serviços à sociedade, conforme será visto adiante.

4. TRANSIÇÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA PARA O ORÇAMENTO DE RESULTADOS

A transição do orçamento-programa para o orçamento de resultados representa uma mudança significativa e revolucionária na forma como o planejamento e execução orçamentária são concebidos a fim de garantir uma administração eficiente e responsável dos recursos públicos. Enquanto o orçamento-programa estava centrado principalmente na alocação de recursos e nas atividades a serem realizadas¹⁴, o orçamento de resultados direcionou o foco para os objetivos a serem alcançados e nos impactos esperados das políticas públicas, visando o benefício e bem-estar da sociedade como um todo.

Essa transição buscou garantir uma maior eficiência na aplicação dos recursos, com ênfase na entrega de resultados concretos e tangíveis para toda a

¹³ CUNHA, Janaina Gabrielle Moreira Campos da. Instrumentos de planejamento e orçamento para gestão de pessoas: uma análise sob a ótica do setor público e da iniciativa privada. 1ª ed. Ponta Grossa: Aya Editora, v. 01, 2022.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

sociedade. Ao mensurar e avaliar o desempenho, tornou-se possível identificar e analisar de forma precisa o impacto das políticas públicas implementadas, garantindo uma maior *accountability* e transparência na gestão dos recursos públicos. Além disso, com essa mudança, buscou-se também uma abordagem mais eficiente na aplicação dos recursos públicos em vez de apenas planejar as ações governamentais.

A partir de uma abordagem mais focada em resultados, as decisões orçamentárias passaram a ser pautadas em análises de custo-benefício e na busca por efetividade e eficácia na implementação das políticas e programas governamentais. Como resultado, foi possível também gerir com maior flexibilidade e adaptabilidade as mudanças e necessidades emergentes da sociedade, além de estimular a adoção de processos de monitoramento e avaliação contínuos, permitindo ajustes e melhorias nas políticas e programas implementados para atingir os objetivos desejados.

Desse modo, a transição do orçamento-programa para o orçamento de resultados se tornou essencial na busca por uma gestão pública mais eficiente e responsável, alinhando as alocações orçamentárias com os resultados almejados. Conforme Boechat¹⁵, isso contribuiu para uma gestão mais estratégica e baseada em evidências, proporcionando, ainda, uma alocação mais eficiente e precisa dos recursos, e, principalmente, uma administração dos recursos públicos mais transparente, eficaz e alinhada aos interesses da população.

Nesse segmento, tem-se que uma das principais vantagens do orçamento de resultados é a possibilidade de avaliar de forma mais aprofundada o desempenho e os impactos das políticas públicas implementadas, permitindo, portanto, uma maior transparência e *accountability* na gestão dos recursos públicos. Ademais, a ênfase no alcance de metas e resultados tangíveis contribui significativamente para uma maior eficiência na alocação de recursos e, conseqüentemente, na tomada de decisões estratégicas. Porém, ressalta-se que, segundo Boechat¹⁶, a implementação do orçamento de resultados enfrenta desafios que precisam ser superados, como a definição de indicadores confiáveis e mensuráveis para avaliar os impactos das ações governamentais.

¹⁵ BOECHAT, Stephann Righi. Orçamento por resultados. São Paulo: Blucher, 2018, p. 33-83.

¹⁶ BOECHAT, Stephann Righi. Orçamento por resultados. São Paulo: Blucher, 2018, p. 33-83.

Outro desafio fundamental é a necessidade de uma mudança cultural e estrutural nas esferas governamentais para uma efetiva implementação e uso do orçamento de resultados, envolvendo o engajamento e a capacitação dos servidores públicos, bem como a integração de sistemas e processos. Com uma implementação bem-sucedida e um compromisso contínuo com a melhoria dos processos, o orçamento de resultados pode se tornar uma ferramenta fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável e da prestação de contas efetiva por parte do governo, garantindo a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos públicos, além de proporcionar um melhor atendimento às necessidades e demandas da sociedade.

O orçamento de resultados também pode desempenhar um papel importante na análise de práticas de gestão e na identificação de estratégias eficazes para a melhoria contínua¹⁷. Através da avaliação sistemática do desempenho e dos resultados obtidos, é possível identificar áreas de melhoria e implementar ações corretivas para maximizar a eficiência dos recursos utilizados. Dessa maneira, o orçamento de resultados pode servir inclusive como um instrumento de priorização, direcionando os recursos prioritários para as áreas que realmente necessitam de investimentos e atenção.

No mesmo sentido, destaca-se a sua capacidade de promover a transparência e a prestação de contas. Ao estabelecer metas claras e mensuráveis, é possível acompanhar o progresso e comunicar de forma mais efetiva os resultados alcançados. Isso não só fortalece a confiança da população nas ações do governo, mas também permite uma maior participação e engajamento cívico, tornando os processos decisórios mais inclusivos e democráticos.

No entanto, é importante reconhecer que a implementação do orçamento de resultados não é uma tarefa simples. Requer uma estrutura institucional sólida, bem como a capacitação adequada de funcionários e o uso de tecnologias da informação eficientes. É essencial promover uma cultura de transparência e accountability em todos os níveis do governo, para garantir que os gestores e

¹⁷ BOECHAT, Stephann Righi. Orçamento por resultados. São Paulo: Blucher, 2018, p. 33-83.

servidores públicos sejam responsabilizados pelos resultados alcançados. Em todo caso, com o compromisso contínuo com a melhoria dos processos, o orçamento de resultados tem o potencial de impulsionar o desenvolvimento sustentável e atender melhor as necessidades da sociedade como um todo.

5. O ORÇAMENTO DE RESULTADOS COMO FERRAMENTA DA PROMOÇÃO E GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A relação entre o orçamento de resultados e a garantia dos direitos fundamentais no Brasil é um tema complexo¹⁸ que aborda o equilíbrio entre a eficiência na gestão dos recursos públicos e a necessidade do Estado de cumprir com suas obrigações constitucionais de promover e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. No contexto brasileiro, essa discussão é especialmente relevante após a promulgação da Constituição de 1988 e a consolidação do amplo rol de direitos fundamentais, incluindo direitos sociais como saúde, educação, assistência social e segurança, que exigem investimentos públicos robustos e contínuos.

No Brasil, o orçamento público é o principal instrumento pelo qual o Estado mobiliza recursos para implementar políticas públicas, afinal, nos termos de Pinto¹⁹ “não há despesa que não esteja autorizada na lei orçamentária anual e não é permitido ao Estado buscar receitas indefinidamente, sem qualquer correlação com suas necessidades de financiamento”. Como visto anteriormente, o orçamento brasileiro era elaborado com foco na simples alocação de recursos, sem uma vinculação direta aos resultados ou metas. Porém, a partir das reformas administrativas e fiscais implementadas nas últimas décadas, o conceito de orçamento de resultados ganhou destaque.

Essa modalidade orçamentária está focada na eficiência e na eficácia da alocação dos recursos, buscando associar o gasto público a resultados mensuráveis,

¹⁸ Para maiores informações sobre o conflito gerado pela Constituição Federal ao definir direitos, mas sem garantir meios para assegurá-los, especialmente os que envolvem despesas do Estado, ver DANTAS, Fabrício. *Direito financeiro estratégico*. BH:SP, Editora D'Plácido, 2022, p. 31 – 28.

¹⁹ PINTO, Élide Grazilene. *Financiamento de direitos fundamentais - Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no Orçamento da União do pós- Plano Real*. BH: Editora O Lutador 2010, p. 39.

como metas de desempenho e indicadores de impacto²⁰. Ao objetivar uma administração pública mais racional e voltada para o controle de resultados, a implementação do orçamento de resultados pode contribuir para a garantia dos direitos fundamentais ao maximizar o impacto das políticas públicas nas áreas sociais. No entanto, a introdução de restrições fiscais severas, como o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, trouxe novos desafios.

Em resumo, essa emenda impôs um limite ao crescimento das despesas primárias do governo por 20 anos, estabelecendo uma dinâmica de compressão orçamentária, que, em muitos casos, pode prejudicar a capacidade do Estado de garantir a plena efetividade dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais. O direito à educação, por exemplo, demanda investimentos constantes em infraestrutura, remuneração de professores e desenvolvimento de novas tecnologias educacionais. Em um contexto de orçamento restrito e com foco em resultados, é possível que áreas como esta da educação sofram cortes orçamentários em prol de uma maior eficiência fiscal.

Ocorre que, embora a adoção de metas e indicadores de desempenho na educação possa melhorar a alocação de recursos e os resultados educacionais, há o risco de que, em uma lógica de austeridade, os cortes prejudiquem a oferta de serviços educacionais de qualidade e universalidade²¹. De forma semelhante, o direito à saúde, garantido pelo Sistema Único de Saúde (SUS), depende de elevados investimentos públicos para assegurar o acesso universal aos serviços de saúde. Sob o regime de restrição orçamentária, porém, imposto pelo teto de gastos, há preocupações de que a capacidade do SUS de atender a toda a população com qualidade seja prejudicada, e isso, por sua vez, é especialmente preocupante em momentos de crises sanitárias, que exigem uma resposta rápida e robusta do sistema público de saúde, tal como ocorreu à época da pandemia do COVID-19

Nesse sentido, a questão central no debate entre o orçamento de resultados e a garantia dos direitos fundamentais é, portanto, a suficiência de recursos. A

²⁰ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

²¹ FERREIRA, José Augusto. Educação e orçamento público no Brasil: desafios para a efetivação dos direitos fundamentais. Cadernos de Políticas Públicas, v. 18, n. 3, p. 91-110, 2021.

Constituição de 1988 impõe ao Estado o dever de garantir a efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais, mas a forma como os recursos públicos são geridos tem um impacto direto sobre a capacidade de o governo cumprir esse dever²². Se, por um lado, a lógica do orçamento de resultados pode levar a uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos, por outro lado, Gioacomoni²³ aduz que o foco excessivo na contenção de despesas pode comprometer a oferta de serviços essenciais e afetar negativamente os mais vulneráveis.

Para enfrentar esse dilema, é necessário que o orçamento de resultados seja flexível o suficiente para responder às demandas sociais e econômicas do país, sem perder de vista a necessidade de garantir os direitos fundamentais de toda a população. Assegurar esse equilíbrio requer a participação ativa da sociedade civil e o controle social sobre a execução orçamentária, de modo a garantir que as metas estabelecidas no orçamento reflitam as prioridades sociais e não apenas as restrições fiscais. Além disso, Costa²⁴ afirma que a transparência no processo de alocação e a avaliação contínua dos resultados são essenciais para garantir que o orçamento esteja de fato contribuindo para a promoção dos direitos fundamentais.

Não obstante a isso, outro aspecto relevante é o papel do Poder Judiciário na mediação desse conflito entre restrição orçamentária — e políticas públicas no geral, conforme propõe Raymundo²⁵ — e direitos fundamentais²⁶. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido chamado a decidir sobre casos em que cortes orçamentários afetam a prestação de serviços essenciais. A jurisprudência do STF tem reconhecido a importância dos direitos sociais e a necessidade de priorizar a

²² MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

²³ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

²⁴ COSTA, Livia de Sá. O orçamento público brasileiro e a concretização dos direitos fundamentais: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 34, n. 2, 2019, p. 28-45.

²⁵ RAYMUNDO, Giseli Valezi. Interpretação e aplicação do Direito — A atuação do Poder Judiciário no Brasil — Direitos Sociais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 04, n. 04, 2008, p. 1-18.

²⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático. In: BARROSO, Luís Roberto (Org). *A nova interpretação constitucional – ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 323-324.

alocação de recursos para garantir a efetividade desses direitos, mesmo em um contexto de austeridade fiscal.

Em diversas decisões, o STF afirmou que o orçamento público deve ser gerido de forma a garantir a dignidade da pessoa humana, um dos princípios fundamentais da Constituição de 1988²⁷. Segundo Pinto²⁸, o Direito não pode se ausentar ou se colocar à margem da temática, sob pena de violar, inclusive, pressupostos característicos do Estado Democrático de Direito. A adoção do orçamento de resultados no Brasil não pode, portanto, ser vista de forma isolada: ela deve ser integrada a um conjunto mais amplo de reformas e práticas que visem a garantia dos direitos fundamentais.

A adoção de indicadores de desempenho e metas claras para as políticas públicas é um passo importante para melhorar a qualidade da gestão pública, mas esses indicadores devem ser desenvolvidos com base nas prioridades estabelecidas pela Constituição, que coloca o bem-estar social e a dignidade humana no centro da atividade estatal. Dessa maneira, é certo que relação entre o orçamento de resultados e a garantia dos direitos fundamentais no Brasil é uma questão que envolve múltiplos atores, incluindo o governo, a sociedade civil e o Judiciário.

A gestão eficiente dos recursos públicos é essencial para assegurar a sustentabilidade fiscal do país, mas ela não pode ser feita à custa da violação dos direitos fundamentais. O desafio, portanto, reside em conciliar esses dois objetivos — eficiência fiscal e promoção de direitos — de maneira que o orçamento de resultados contribua para uma gestão pública mais eficaz, sem comprometer a oferta de serviços essenciais à população. Desse modo, o orçamento de resultados tem capacidade de ser uma ferramenta valiosa para melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos, desde que seja implementado com sensibilidade às necessidades sociais e com respeito aos compromissos constitucionais do Brasil, colocando a promoção dos direitos fundamentais no centro da política orçamentária.

²⁷ COSTA, Livia de Sá. O orçamento público brasileiro e a concretização dos direitos fundamentais: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 34, n. 2, 2019, p. 28-45.

²⁸ PINTO, Élica Graziline. Financiamento de direitos fundamentais - Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no Orçamento da União do pós- Plano Real. BH: Editora O Lutador 2010, p. 17-160.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada demonstra que o ciclo orçamentário e a transição para o orçamento de resultados desempenham importante papel na promoção de uma gestão pública mais eficiente e transparente, principalmente no que tange à garantia dos direitos fundamentais. A mudança de paradigma, que desloca o foco da mera alocação de recursos para a obtenção de resultados concretos e mensuráveis, trouxe benefícios tangíveis, como a otimização do uso dos recursos públicos e uma maior *accountability* na administração governamental. Com essa abordagem, tornou-se possível não apenas mensurar o impacto das políticas públicas implementadas, mas também ajustar as estratégias em tempo real, garantindo que os recursos sejam destinados às áreas de maior necessidade, como saúde, educação e segurança pública.

No entanto, a implementação desse modelo não está isenta de desafios. A pesquisa identificou que a transição para o orçamento de resultados exige o desenvolvimento de indicadores de desempenho robustos e confiáveis, que permitam avaliar o impacto das ações governamentais de maneira objetiva. Além disso, a mudança para uma cultura de gestão orientada por resultados requer uma transformação estrutural nas esferas governamentais, o que inclui a capacitação dos servidores públicos e a integração de sistemas de monitoramento eficientes. O sucesso dessa transformação depende de uma série de fatores, dentre eles, o engajamento contínuo dos gestores e a adoção de práticas de transparência e controle social que garantam que o orçamento esteja de fato promovendo o bem-estar da população e fortalecendo a democracia.

Por outro lado, a pesquisa também chama a atenção para os riscos envolvidos na adoção de restrições fiscais rígidas, como o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Embora o foco em resultados possa melhorar a eficiência fiscal, a compressão orçamentária pode comprometer a efetividade das políticas públicas, especialmente em áreas sensíveis como saúde e educação, que demandam investimentos contínuos para a manutenção da qualidade e universalidade dos serviços prestados. Nesse contexto, a pesquisa aponta a necessidade de um equilíbrio cuidadoso entre a busca por eficiência fiscal e a garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Em conclusão, a pesquisa ressalta que o orçamento de resultados tem o potencial de ser uma ferramenta poderosa para a promoção de uma gestão pública mais eficaz, desde que seja implementado com flexibilidade e sensibilidade às necessidades sociais. O desafio reside em assegurar que a lógica de resultados não se sobreponha à garantia dos direitos fundamentais, especialmente em um cenário de austeridade fiscal. Para tanto, é essencial que o processo de elaboração e execução orçamentária inclua a participação ativa da sociedade civil e o controle social, garantindo que as metas orçamentárias reflitam as verdadeiras prioridades sociais. Ao final, a conclui-se que, se bem aplicado, o orçamento de resultados pode contribuir não apenas para uma gestão mais transparente e responsável, mas também para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e comprometida com a promoção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAN, Marcus. Orçamento Público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 17, n. 17, jan./jun., 2015, p. 188-209.
- ARAÚJO, Salmo Batista de. Orçamento participativo: uma proposta de modelo para o Município de Caicó/RN. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Natal, 2023.
- BOECHAT, Stephahn Righi. Orçamento por resultados. São Paulo: Blucher, 2018, p. 33-83.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 set. 2024.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas e finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 24 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março 1964. Estatui normas gerais de Direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 24 set. 2024.

COSTA, Livia de Sá. O orçamento público brasileiro e a concretização dos direitos fundamentais: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 34, n. 2, 2019, p. 28-45.

CUNHA, Janaina Gabrielle Moreira Campos da. Instrumentos de planejamento e orçamento para gestão de pessoas: uma análise sob a ótica do setor público e da iniciativa privada. 1ª ed. Ponta Grossa: Aya Editora, v. 01, 2022.

DANTAS, Fabrício. *Direito financeiro estratégico*. BH:SP, Editora D'Plácido, 2022, p. 31 – 28.

FERREIRA, José Augusto. Educação e orçamento público no Brasil: desafios para a efetivação dos direitos fundamentais. *Cadernos de Políticas Públicas*, v. 18, n. 3, p. 91-110, 2021.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MASTRODI, Josué; RODRIGUES, Mônica Nogueira. A vinculação do administrador às leis orçamentárias como meio de concretizar o direito fundamental à moradia: estudo sobre controle de políticas públicas de moradia no município de campinas. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 19, n. 19, jan./jun.2016, p. 3-21.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

PINTO, Élide Graziline. Financiamento de direitos fundamentais - Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no Orçamento da União do pós- Plano Real. BH: Editora O Lutador 2010, p. 17-160.

RAYMUNDO, Giseli Valezi. Interpretação e aplicação do Direito — A atuação do Poder Judiciário no Brasil — Direitos Sociais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 04, n. 04, 2008, p. 1-18.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVEIRA, Geovane Couto da; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Perspectivas da Teoria da Escolha Pública No Orçamento Público: uma análise das emendas do relator geral no orçamento (RP9). Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 159, 2024, p. 159-182.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático. In: BARROSO, Luís Roberto (Org). A nova interpretação constitucional – ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 323-324.