

ARTIGO

ORÇAMENTO PÚBLICO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E CIDADANIA: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

PRESUPUESTO PÚBLICO, DERECHOS FUNDAMENTALES Y CIUDADANÍA: EL CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

PUBLIC BUDGET, FUNDAMENTAL RIGHTS AND CITIZENSHIP: THE CASE OF CAMPOS DOS GOYTACAZES

Edmundo Siqueira¹

RESUMO: O presente ensaio pretende trazer reflexões analíticas sobre a participação popular nos processos de formação das leis orçamentárias, refletindo sobre os impactos que a alienação desses processos traz na cidadania. Reflete também sobre os direitos fundamentais que são afrontados quando o orçamento público deixa de ouvir a população e os poderes não exercem seus papéis na forma que a Constituição prevê para a aprovação dos ordenamentos orçamentários. Por fim, traz o caso de Campos dos Goytacazes, município do interior do Rio de Janeiro, que apresenta alta renda per capita e receitas provenientes de sua condição de petrorentista, mas com baixa participação popular no orçamento público.

PALAVRAS-CHAVES: Orçamento Público; Cidadania; Lei Orçamentária.

RESUMEN: Este ensayo tiene como objetivo traer reflexiones analíticas sobre la participación popular en los procesos de formación de leyes presupuestarias, reflexionando sobre los impactos que la alienación de estos procesos tiene en la ciudadanía. También reflexiona sobre los derechos fundamentales que se vulneran

¹ Graduando do curso de Direito do Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Servidor Federal, jornalista profissional registrado sob o número (RPJ), 0040546/RJ, articulista do jornal Folha da Manhã, sediado em Campos dos Goytacazes, escritor, autor do livro “Antes que seja tarde”, ISBN 855184654X, que trata sobre o patrimônio material denominado Solar dos Airizes, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) sob o número de registro 177-T-1938 e Livro do Tombo Belas Artes: Inscr. nº 276, de 19/02/1940, e-mail edmundo.siqueira@gmail.com.

cuando el presupuesto público no escucha a la población y los poderes no ejercen sus roles en la forma en que la Constitución prevé la aprobación de las órdenes presupuestarias. Finalmente, trae el caso de Campos dos Goytacazes, un municipio en el interior de Río de Janeiro, que tiene un alto ingreso per cápita e ingresos provenientes de su condición de petrorrente, pero con una baja participación popular en el presupuesto público.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto Público; Ciudadanía; Ley de Presupuesto.

ABSTRACT: This essay aims to bring analytical reflections on popular participation in the processes of formation of budgetary laws, reflecting on the impacts that the alienation of these processes has on citizenship. It also reflects on the fundamental rights that are violated when the public budget fails to listen to the population and the powers do not exercise their roles in the way that the Constitution provides for the approval of budgetary orders. Finally, it brings the case of Campos dos Goytacazes, a municipality in the interior of Rio de Janeiro, which has high per capita income and revenues from its petrorrent status, but with low popular participation in the public budget.

KEYWORDS: Public budget; Citizenship; Budget Law.

1- INTRODUÇÃO

Benjamin Franklin (1706-1790), um dos pais fundadores dos Estados Unidos da América, signatário da Constituição Americana de 1787, disse em certo momento de sua existência que “só existem duas certezas na vida: a morte e os impostos”. Como uma liderança importante da Revolução Americana (1765-1791), Franklin cunhou a frase sem que ela fosse contraditória aos princípios iluministas da época, estes que deram origem ao liberalismo constitucional de pensadores clássicos como John Stuart Mill e John Locke, uma vez que, além da certeza da morte — comum a todos os seres vivos —, a obrigatoriedade cívica de pagar tributos ao Estado existe nas economias liberais modernas, como a dos Estados Unidos, como é igualmente existente em monarquias absolutistas.

O orçamento público, ou o *aerarium* (erário), representa mais que simplesmente as finanças públicas, ou o tesouro de um país, estado ou município, visto que se constitui em um sistema complexo que deve conter os demonstrativos de receitas e despesas, as previsões orçamentárias dos anos fiscais de cada ente público e a obrigatoriedade, nas democracias liberais, de ser construído coletivamente pelos poderes executivo e legislativo.

Este trabalho não pretende problematizar o liberalismo enquanto corrente política, mas sim exposições lógicas e reflexivas sobre os impactos do orçamento público no cotidiano da população que ele atinge, nas formulações coletivas que convergiram para as previsões orçamentárias de um governo e as possíveis aderências ou afrontas aos direitos fundamentais constitucionais constantes na peça orçamentária.

Para isso, será trazido o caso de Campos dos Goytacazes, município localizado no norte do Estado do Rio de Janeiro, em recorte atual. O município apresenta orçamento inflado por ser um dos principais petrorentistas do Brasil, com alta renda per capita, mas também com elevados índices de desigualdade e de população em situação de vulnerabilidade, extrema pobreza e em situação de rua. Esse contexto aparentemente paradoxal de Campos dos Goytacazes, na contemporaneidade, servirá como ponto de partida de análise dos temas pretendidos.

A análise sobre as discussões coletivas e entre os poderes, para a confecção dos documentos orçamentários que compõem o ano fiscal de um governo, de qualquer ente federativo, e como elas se constituem perante a opinião pública, também será objeto de análise deste trabalho, trazendo reflexões sobre as relações da participação social no orçamento público e o exercício da cidadania.

Acrescenta que, ao discorrer sobre o orçamento público, direitos fundamentais e cidadania, procurou-se também direcionar para contextualizações históricas de Campos dos Goytacazes e do Brasil, com objetivo de tornar o ensaio mais interessante e provocar questionamentos no leitor não apenas sobre as condutas dos poderes e dos mandatários políticos, mas também sobre as omissões conscientes, inconscientes, propositais ou provocadas por parte da população civil nas discussões orçamentárias.

2- ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DAS LEIS DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO PÚBLICO E OS CONTROLES NECESSÁRIOS

O legislador constitucional no Brasil delegou ao Poder Executivo a iniciativa da propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, uma vez que aquele poder reúne as competências técnicas necessárias para definir as finanças do ente². Contudo, não

² Para facilitar o entendimento e manter o foco analítico nas questões sócio-jurídicas relacionadas ao orçamento público, o ente citado neste trabalho poderá se referir ao federal, estadual ou municipal,

dispensa o olhar e o controle do legislativo na aprovação desses ordenamentos. A peça orçamentária contém contornos obviamente econômicos, mas deve passar pelo controle político, uma vez que cabe aos poderes, através dos representantes eleitos por sufrágio universal, definirem as prioridades de investimentos e alocar recursos para as despesas correntes e as garantidoras de serviços públicos essenciais como saúde e educação.

A Constituição Federal também define³ que as normas legais de índole orçamentária devem por renovações periódicas, o que se faz necessário, como prevê de forma acertada o legislador, pela própria dinâmica da vida social, e da necessidade de contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos, que sendo estes escassos o não, devem, por princípio, garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade fiscal, até por possuírem sempre o caráter finito e de pertencimento coletivo.

Além de manter no poder executivo a iniciativa da propositura do orçamento público, o legislador limitou a liberdade do ente em incluir assunto “estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”⁴, dando como exceção apenas a “autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”. Não pode, portanto, o ente definir que no orçamento público estejam itens relacionados aos costumes, ainda que seja de sua vontade e da vontade da maioria. Por força constitucional, as leis orçamentárias devem se ater a mecanismos que comprovem e determinem onde serão aplicados os recursos provenientes do erário.

A Constituição acerta em limitar a liberdade do poder executivo em tratar o orçamento público, primeiro por se mostrar atinente aos princípios que regem a Carta, como impessoalidade e de promoção do bem comum, e depois por manter no texto constitucional os parâmetros de tratamento de um assunto que influencia diretamente a vida coletiva em uma cidade, estado ou país. Nesse sentido, SILVA (1954) demonstra que o tema já se mostrava sensível na Primeira República e em Constituições anteriores:

fazendo-se distinção necessária quando trata-se do caso exclusivo de Campos dos Goytacazes, conforme proposto.

³ Constituição, art. 165, inciso III.

⁴ Ibidem, art. 165, § 8º.

A regra da exclusividade tem uma grande significação no direito orçamentário brasileiro e sua história entre nós está intimamente ligada às famosas caudas orçamentárias da Primeira República. Dando lugar aos orçamentos “rabilongos”, na pitoresca definição de Ruy Barbosa, decorriam essas caudas da inserção, na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo de ação de desquite. Uma vasta e desconexa legislação, votada à sombra do orçamento, obrigou mesmo o governo a publicar uma Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente. O abuso foi eliminado pela Reforma Constitucional de 1926, por força de regra, reproduzida nas futuras Constituições brasileiras, inclusive na atual [referência à Constituição de 1946] (artigo 73, § 1º), de que “a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: I) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; II) a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit.

Embora se mostre uma preocupação constante de nossos legisladores, o orçamento público já recebe, previsto na própria Constituição de 1988⁵, o controle do legislativo, devendo ser o orçamento apreciado, votado e aprovado pelos parlamentares, que podem alterar o projeto de lei e propor emendas voltadas ao atendimento à população. No caso de municípios, os vereadores têm a prerrogativa de incluir no orçamento da cidade as demandas que entenderem serem pertinentes e adequadas para serem incluídas na lei orçamentária⁶. Ainda atendo-se ao municipalismo, é salutar que a vereança possa participar ativamente do orçamento público enviado pelo poder executivo, uma vez que deve o vereador ser sensível aos desafios mais pormenorizados, mas não menos importantes, que podem ser de minorias, pessoas em situação de vulnerabilidade ou mesmo demandas específicas de bairros ou distritos do município.

O controle do legislativo, seja ele exercido em qualquer dos entes federativos, pode se mostrar insuficiente aos olhos do constituinte, que preferiu cautela para tratar do tema orçamento público. Obedecendo-se ao princípio de harmonia e da independência entre os poderes, e no exercício do dever de freio e contrapeso nas democracias, o orçamento público seria discutido de maneira satisfatória e

⁵ O texto constitucional traz em seu art. 166 a obrigatoriedade do controle legislativo do orçamento, determinando que “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”. Aqui a previsão do orçamento da União, que se submete às Casas do Congresso Nacional, tem paralelo natural no caso de municípios, onde a Câmara de Vereadores exerce o papel de poder legislativo e aprecia o projeto de lei apresentado pelo executivo, onde leia-se, no caso, a prefeitura.

⁶ As leis de caráter orçamentário dizem respeito ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias (LDO), suas alterações, ao orçamento anual (LOA) e aos créditos adicionais. Neste trabalho se dará foco à LOA por fazer referência ao caso concreto trazido ao decorrer do ensaio, de Campos dos Goytacazes.

apresentado para o ano fiscal que se propõe atendendo às necessidades da população do ente que o aplicaria. Porém, essa situação se mostra falha quando há interesses não-republicanos⁷ envolvidos, em qualquer um dos poderes que participem da aprovação das leis orçamentárias. A “falha”⁸ no processo legislativo pode ocorrer tanto pelo atraso em pautar a lei que autorize o orçamento do próximo ano do poder executivo, pela celeridade descabida que permita atropelamento de prazos de discussão ou pareceres de vereadores ou sociedade civil, pela complacência e subserviência política do parlamento que resulte em falta de discussão e controle legislativo, ou ainda por obstruções intencionais que impossibilitem a aprovação da matéria. Advindo do poder executivo, as possíveis “falhas” na apresentação das leis de caráter orçamentários podem estar relacionadas ao atraso no envio, com prazos decorridos de forma proposital, dificuldade intencional de entendimento dos parlamentares e da sociedade civil, cooptação indevida visando aprovação sem a devida discussão no Parlamento, ou ainda pressões políticas ou de manipulação da opinião pública que venham a constranger o outro poder em exercer o controle necessário.

Não seria necessário ao legislador constitucional maiores esforços em construir arcabouços na Carta para garantir o correto trâmite das leis orçamentárias caso o controle do poder legislativo fosse realizado em bases republicanas e democráticas, assim como não seria preciso discussões e tensões entre os poderes caso fosse posto em prioridade o bem comum, a coletividade e as necessidades de públicos sociais minorizados e invisibilizados. Nesse sentido, DALLARI (2011) traz ponderações pertinentes:

Outro ponto importante a ser considerado, na tomada de decisões políticas, é a conciliação entre as necessidades dos indivíduos e as da coletividade. Reconhecendo o indivíduo como o valor mais alto, em função do qual existem a sociedade e o Estado, pode parecer natural dar-se preferência, invariavelmente, às necessidades individuais. É preciso ter em conta, no entanto, que o indivíduo não existe isolado e que a coletividade é a soma dos indivíduos. Assim, não se há de anular o indivíduo dando precedência sistemática à coletividade, mas também será inadequada a preponderância automática do individual, pois ela poderá levar à satisfação de um indivíduo ou de apenas alguns, em detrimento das necessidades de muitos ou de quase todos, externadas sob a forma de interesse coletivo.

⁷ Ideia oposta estritamente ao termo “republicano” derivado do latim “res publica” ou “coisa pública”, dizendo-se respeito ao interesse público de todos os cidadãos.

⁸ Aqui aplica-se o conceito de “falha” como uma imperfeição técnica provocada de forma proposital por um dos poderes envolvidos na apresentação e aprovação das leis de caráter orçamentário, bem como os defeitos de ordem moral que porventura possam decorrer de malfeitos dos mandatários políticos dos poderes.

Além dos controles constitucionais e legislativos, é possível que o poder judiciário se debruce sobre o trâmite das leis que tratam do orçamento público, sem que haja intervenção indevida entre os poderes. Os casos mais corriqueiros em que o judiciário é chamado para intervir nesta matéria, dizem respeito à forma e aos procedimentos, quando age na correção de vícios formais praticados durante os trâmites legislativos ou no âmbito do executivo. No entanto, o judiciário pode vir a determinar que a Casa Legislativa realize os procedimentos necessários para a aprovação da lei orçamentária quando a omissão do poder resulte em afronta a direitos fundamentais dos cidadãos, bem como a interrupção de serviços públicos essenciais.

Embora seja uma questão sempre controversa⁹, a intervenção do poder judiciário não pode ser descartada em assuntos em que os outros poderes extrapolam suas atribuições, ou se omitem em suas obrigações, tendo o dano à coletividade como um elemento a ser tutelado pela Constituição e pelas instituições que integram o judiciário. Imagine-se que uma determinada liderança política investida na presidência de uma Câmara de Vereadores, com poder de agenda, portanto, pautasse conjuntamente com a lei orçamentária alterações na Lei Orgânica de determinado município e essa alteração dê causa a enormes prejuízos aos munícipes. Caso não houvesse vedação explícita incluída pela Constituição, e fosse pacificado o entendimento de que atos *interna corporis* são impossíveis de serem submetidos ao questionamento judicial, essa liderança poderia fazer tramitar e submeter à sanção do prefeito o absurdo que achar conveniente.

Bernardes Júnior¹⁰ ensina que:

Trata-se, a toda evidência, de perspectiva totalmente distorcida, porquanto a ideia-força do aludido princípio consiste na imposição de limites ao poder. É precisamente isso o que não ocorre quando o Judiciário se demite de sua função constitucional de zelar pela regularidade do procedimento de elaboração legislativa, cujo transcurso então se dá ao sabor do jogo político – aqui desenvolvido sem a garantia da observância das regras que o presidem. Desse modo, a pretexto de se preservar a autonomia do Parlamento, chega-se a um resultado oposto, pois se expõe o processo de produção das leis a manobras políticas realizadas à margem dos procedimentos jurídicos válidos, dando ensejo à manipulação do processo político pelas maiorias eventuais.

⁹ Não se pretende neste trabalho o aprofundamento teórico sobre a intervenção do judiciário em assuntos políticos, ou sobre a independência e harmonia entre os poderes, porém se faz necessário pontuar que é cabível ao judiciário agir na efetividade e controle das leis orçamentárias.

¹⁰ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Op. cit., p. 127.

Na próxima seção deste trabalho, serão trazidos dados sobre o município de Campos dos Goytacazes, interior do Estado do Rio de Janeiro, e algumas considerações sobre as leis orçamentárias aplicadas ao ente.

3- O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Segundo dados do Censo do IBGE realizado no ano de 2022¹¹, Campos dos Goytacazes possui uma renda per capita de R\$ 72.243,98 (Figura 1), ocupando o 427º lugar no Brasil, entre os 5.570 municípios. A arrecadação anual superou os R\$ 2,5 bilhões no ano corrente (2023).

Com esse perfil econômico, Campos manteve 236.525 pessoas cadastradas em estado de vulnerabilidade social, segundo dados Cadastro Único do Ministério da Cidadania do Governo Federal (Figura 2).

Economia

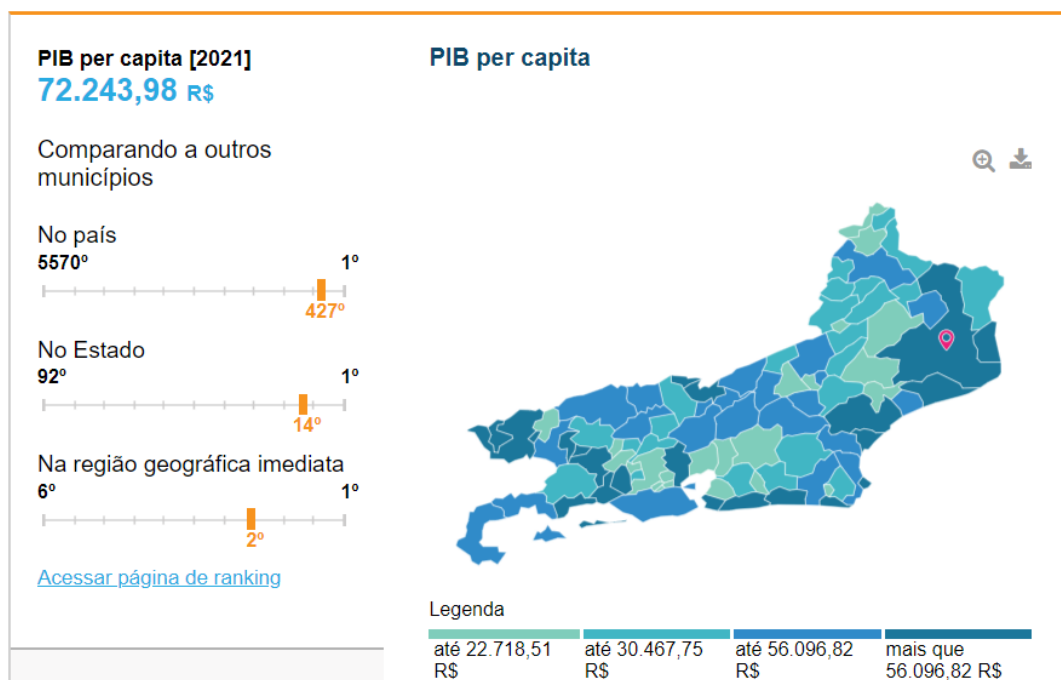


Figura 1 - Fonte: IBGE

¹¹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>, consultado em 30/12/2023, às 15h31min.

Variáveis	Pessoas cadastradas	(%)
Extrema pobreza	170.961	72%
Baixa renda	35.733	15%
Situação de pobreza	12.102	5%
P. capta mensal acima 1/2 s.m	17.729	7%
Total	236.525	100%

Figura 2

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1954, p. 32

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.