

# PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E O SEU CONHECIMENTO PELA POPULAÇÃO BRASILEIRA: SUAS DINÂMICAS E DESAFIOS<sup>1</sup>

*PUBLIC BUDGET PLANNING AND ITS AWARENESS AMONG THE BRAZILIAN POPULATION: ITS DYNAMICS AND CHALLENGES*

*Arthur Dias Almeida\**  
*Dayane Sousa Fontes\*\**  
*Hévila Raab de Castro Pereira\*\*\**  
*Lizandra Linhares Batista\*\*\*\**

**Resumo:** O presente trabalho visa discutir sobre o planejamento do orçamento público e o seu conhecimento pela população brasileira, buscando compreender quais são as dinâmicas e desafios existentes, valendo-se do método, realizados por meio de pesquisa bibliográfica, tendo em base livros doutrinários, a lei seca e artigos científicos pertencentes ao tema. Inicialmente, discute-se o planejamento orçamentário no cenário brasileiro, tomando como ponto de partida a Constituição Federal vigente, ainda, restou analisado como se dá uma possível transparência nos orçamentos e suas demais implicações. No segundo, e último tópico, foram abordados os aspectos doutrinários sobre a democracia sob o prisma da cidadania participativa. Visto que é uma leitura imprescindível no presente trabalho, pois qualquer estudo que se proponha a compreender os mecanismos que compõem a atuação jurídica em determinado ponto deve apreciar os conceitos primordiais para melhor entendimento da temática.

**Palavras-chave:** Constituição Federal. Orçamento Participativo. Democracia.

---

<sup>1</sup> Trabalho orientado por Professor Gilliard Targino Cruz, da Universidade Federal de Campina Grande, UFCG. Endereço Eletrônico: [giliard.c.targino@ufcg.edu.br](mailto:giliard.c.targino@ufcg.edu.br).

\*Graduando(a) da 8ª fase do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande.  
Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7810375274100113>.  
Endereço Eletrônico: [arthur.dias@estudante.ufcg.edu.br](mailto:arthur.dias@estudante.ufcg.edu.br).

\*\*Graduando(a) da 8ª fase do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande.  
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5829531185896406>.  
Endereço Eletrônico: [dayane.sousa@estudante.ufcg.edu.br](mailto:dayane.sousa@estudante.ufcg.edu.br).

\*\*\*Graduando(a) da 8ª fase do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande.  
Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7707554946959014>.  
Endereço Eletrônico: [hevilaraabc@gmail.com](mailto:hevilaraabc@gmail.com).

\*\*\*\*Graduando(a) da 8ª fase do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande.  
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9911269986316875>.  
Endereço Eletrônico: [lizandra.linhares@estudante.ufcg.edu.br](mailto:lizandra.linhares@estudante.ufcg.edu.br).



*Abstract: The present work aims to discuss public budget planning and its understanding by the Brazilian population, seeking to comprehend the dynamics and existing challenges through deductive and dialectical methods, conducted through bibliographic research based on doctrinal books, legal texts, and scientific articles related to the topic. Initially, the Brazilian budget planning is discussed, taking the current Federal Constitution as a starting point. Additionally, an analysis is made on how transparency is achieved in budgets and its other implications. In the second and final topic, doctrinal aspects of democracy under the prism of participatory citizenship are addressed. Since it is an essential reading in this work, any study that aims to understand the mechanisms that compose legal actions at a certain point must appreciate the fundamental concepts for a better comprehension of the theme.*

*Keywords: Federal Constitution. Participatory Budget. Democracy.*

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público constitui em tema amplo e em constante evolução. Desde os primórdios da política brasileira, foi renegado a população a participação efetiva no processo orçamentário, conseqüentemente, ficou à mercê dos demais poderes para assegurar os direitos sociais.

No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um avanço substancial na inserção do povo brasileiro no processo legislativo. Apesar disso, existem inúmeros desafios a serem enfrentados, correspondente assim ao objeto de pesquisa no presente trabalho, planejamento do orçamento público e o seu conhecimento pela população brasileira: suas dinâmicas e desafios

A pesquisa retratada, dispõe-se a realizar um estudo sobre primeiro o planejamento do orçamento público e com isso abordar como a população brasileira conhece desse processo, participa do projeto, sabe para onde vai as suas destinações, dentro da sistemática do direito brasileiro, ocorrendo assim, de uma efetiva sociedade democrática.

Para principiar o referido tema, o presente trabalho se divide em dois diferentes tópicos. No primeiro, expõe o planejamento orçamentário no cenário brasileiro, averiguando-se à luz da Constituição Federal vigente, como se dá uma possível transparência nos orçamentos e suas demais implicações, o qual, faremos usos da lei e da doutrina.

No segundo tópico, dedica-se a abordar, sem grandes aprofundamentos, os aspectos doutrinários sobre a democracia sob o prisma da cidadania participativa. Nesse sentido, é uma leitura inevitável no presente trabalho, pois qualquer estudo que se proponha a compreender os mecanismos que compõem a atuação jurídica em determinado ponto deve apreciar os conceitos primordiais para melhor compreensão da temática.

Por fim, a abordagem da pesquisa se vale do método dedutivo, realizada por meio de pesquisa bibliográfica, tendo em base o material já publicado, constituído principalmente de livros doutrinários, a lei seca e artigos científicos relacionados ao tema.

## 2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO CENÁRIO BRASILEIRO

O processo de redemocratização do Brasil, após anos mergulhados em um contexto político e social complexo - Ditadura Militar - na qual a participação popular na esfera pública era restrita, foi um marco para a história do país, sobretudo por propiciar um ambiente amplo e confortável para a discussão da política e seus desdobramentos na esfera pública. Aliás, conforme bem ressaltou Lenza (2020, p. 157), “trata-se da denominada por Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Constituição Cidadã, tendo em vista a ampla participação popular durante a sua elaboração e a constante busca de efetivação da cidadania”.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 garantiu diversos princípios que asseguraram a efetiva participação dos cidadãos na esfera pública. Nesse sentido, o Texto Constitucional, nas palavras de Ciconello (2008, p. 4) também “reconheceu novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da “coisa pública”.

Dentro desse contexto é que o orçamento público se situa como um “instrumento de exercício da democracia”, conforme afirmou o professor Harrison Leite (2020, p. 99), de modo que sua organização e, posteriormente, sua aplicação, pode e deve ser cada vez mais discutida no seio da sociedade como um todo, por meio da publicização e transparência, da discussão e das palestras, das mobilizações e reivindicações.



v.7, n.2



A doutrina, por sua vez, compreende orçamento por meio de quatro vertentes, a saber: político, econômico, contábil (ou técnico) e jurídico. Dependendo da vertente pela qual se observa, o entendimento do conceito e da finalidade do orçamento público pode variar, mas é certo que, numa concepção moderna, trata-se de uma programação legislativa da atividade financeira do Estado. Assim, nas palavras de Harrison Leite (2020, p. 104) “o orçamento é uma lei. Lei especial, com conteúdo definido na Constituição, destinada a regular as ações públicas quanto à aplicação dos recursos públicos”.

Por conseguinte, é fundamental compreender o orçamento, à luz do processo democrático, como que em uma relação simbiótica. Nesse sentido, “a gestão fiscal responsável relaciona-se fortemente com o desenvolvimento e reforço das práticas democráticas” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 11), de modo que o orçamento deve corresponder aos anseios da sociedade, de modo que todo o processo (elaboração, aprovação e, posteriormente, sua implementação) seja realizado de forma transparente e acessível para a fiscalização dos cidadãos. Daí a necessidade e, também, a tarefa, em tornar o tema cada vez mais acessível e discutido, não somente nas Casas Legislativas, mas sobretudo nos espaços sociais e nos movimentos organizados.

Nesse contexto, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) foi outro importante marco para o Brasil, sobretudo no aspecto da gestão fiscal do país. Nessa conjuntura, a lei procurou afirmar que a gestão pública deve assegurar o planejamento, a transparência, o equilíbrio das contas públicas, o controle e a responsabilização, visto que são instrumentos fundamentais para permitir o ajuste fiscal no país, conforme se vislumbra na redação do artigo 1º, da mencionada lei, *in verbis*:

Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Desta maneira, o processo orçamentário no cenário brasileiro constitui elemento importante, mas também desafiador, de modo que é necessário fomentar espaços de participação popular, bem como o acesso a transparência das receitas e das despesas do país, de modo a possibilitar maior participação da população em geral, além de fomentar no Governo eleito maior responsabilidade e esforço para atender as necessidades sociais.

## 2.1. PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 procurou estabelecer o orçamento público como um instrumento de planejamento. Nas palavras de ABRUCIO e LOUREIRO (2005, p. 14), o Texto Constitucional “trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro”.

Nesse contexto, o Texto Constitucional procurou consolidar novas formas de planejar e organizar a aplicação dos recursos públicos, por meio de novas diretrizes para a elaboração e efetivação do processo orçamentário nos âmbitos federal, estadual e municipal. À vista disso, segundo Pares e Valle (2006, p. 231):

A Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento no capítulo de finanças são as grandes inovações no que respeita ao gasto e ao planejamento públicos.

Desse modo, a Constituição de 1988 foi feliz em organizar e institucionalizar melhor a questão do orçamento público. Constata-se que o Texto Constitucional, em seu artigo 165, afirmou que, por iniciativa do Poder Executivo devem ser estabelecidas, o Plano Plurianual (PPA), a Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) que, por sua vez, são apreciados em conjunto, pelas duas casas do Congresso Nacional, por meio de uma Comissão Mista de Orçamento.

É evidente que, conforme visto, o governo da vez possui uma margem grande para organizar e planejar o orçamento público brasileiro e incluir as suas metas prioridades, uma vez que a sua aprovação pelo Legislativo tem um aspecto apenas autorizativo.



Aliás, é importante ressaltar este caráter do orçamento no Brasil; de fato, possui um aspecto autorizativo e não impositivo, de modo que o Executivo não está obrigado a cumprir o que está previsto no orçamento (LEITE, 2020, p. 107).

Por conseguinte, dentro do contexto democrático, na qual o cidadão tem maior participação da “coisa pública”, têm-se a discussão quanto à transparência do orçamento público. Nesse sentido, em que pese tal princípio não esteja expressamente previsto na Constituição, o Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, deve propiciar aos cidadãos a fiscalização das receitas e despesas públicas, de modo que a sua organização atenda às necessidades e anseios da população.

Não obstante, a Constituição possui diversos artigos que tratam da divulgação de detalhes envolvendo a aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, o art. 165, § 3º afirma que o Poder Executivo deverá publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, um relatório resumido da execução orçamentária. Já o art. 31, §3º trata da obrigatoriedade da divulgação e do acesso das contas municipais por qualquer contribuinte. Vejamos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (BRASIL, 1988)

Por fim, o art. 74, §2º, da Constituição Federal autoriza qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Assim, o incansável desafio de tornar o orçamento mais transparente, de modo que o cidadão possa ter acesso às informações dos gastos e do destino que se faz com a “coisa pública” é, enfim, uma conquista, bem como uma tarefa, tão sonhada e conquistada com a promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES

A apresentação das receitas e gastos públicos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) reforça o poder que a democracia representativa possui. A população



v.7, n.2



se faz representar pelos legisladores, que por sua vez, elaboram como devem ser utilizados os recursos públicos (ALVES, 2015).

Dessa forma, a Lei Orçamentária Anual (LOA) passa a ser, além de lei em sentido formal, um instrumento de transparência para a população, que poderá acompanhar detalhadamente como o governo planeja gerir o orçamento público de cada ano, as fontes das receitas e a previsão das despesas públicas (ALVES, 2015).

De acordo com Alves (2015), a transparência da LOA é imprescindível pois representa um plano de ação do governo:

O papel da LOA como instrumento de transparência do planejamento das ações de governo ganhou importância a partir da concepção moderna do Orçamento Público, conhecida como orçamento-desempenho. Nessa nova perspectiva, o orçamento passa a informar o plano de ação do governo, e não somente o elenco dos meios dos quais o governo dispõe para realizar suas ações, conforme o paradigma antigo, conhecido como Lei dos Meios (p.132).

Durante a elaboração da LOA, são muitas as disputas políticas para que sejam definidas de modo que a alocação dos recursos públicos possa ser eficientemente organizada, respeitando, também, as divergências políticas (ALVES, 2015). Dessa forma, os legisladores devem agir e decidir de forma cautelosa, visando atender aos anseios da população como o ponto primordial a ser discutido.

Nesse sentido, o princípio da publicidade deriva de expressões utilizadas na Constituição Federal, como exemplo, o art. 37, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)



Desta forma, é possível constatar a importância da publicidade dos atos públicos, que garante a transparência do orçamento público e a vinculação da administração pública ao que está previsto na Lei Orçamentária, evitando, assim, discricionariedade dos agentes públicos ao gerir o dinheiro público e garantindo o controle e acompanhamento por parte da população do caminho que está percorrendo os seus tributos.

Importante salientar que as receitas e despesas previstas na LOA podem divergir dos valores que entraram e saíram de fato, essa variação deve ser ajustada ao longo do ano de forma transparente da mesma forma que ocorre o processo de elaboração da LOA inicial. Essas variações nos valores devem ocorrer de forma excepcional, a legitimidade da LOA deve, então, ser preservada (ALVES, 2015).

Conforme o orçamento público perfaz instituto importante no contexto jurídico, social e político, a sua disponibilização e observância para com a população enseja ponto importante na desenvoltura dos gastos públicos, uma vez que pertencentes ao Estado Democrático de Direito, vislumbra-se a necessidade e adequação de perspicuidade nos atos e decisões emanadas do poder público.

Portanto, para que a transparência pública seja efetivada, é imprescindível que exista transparência orçamentária quanto aos gastos do governo, ou seja, a disponibilidade detalhada do orçamento, constando todos as suas circunstâncias, bem como a possibilidade de maior acesso por parte da população dessas atividades, sobretudo no âmbito da fiscalização.

### 2.3 CONTROLE SOCIAL DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

É de suma importância a inclusão da população no processo orçamentário do país, dessa forma, é possível fortalecer as instituições democráticas da sociedade e controlar como serão realizados os gastos públicos. Assim, é importante a transparência orçamentária nas esferas municipais, estaduais e federal para que seja efetivo esse controle (BALCÃO, 2003).

Durante o processo orçamentário, determinações legais devem ser observadas com rigor. É importante salientar a existência de determinados órgãos e me-



v.7, n.2



canismos que corroboram com a participação da população para o processo de elaboração e controle do orçamento anual da administração pública, um exemplo disso é o orçamento participativo (BALCÃO, 2003).

O orçamento público é elaborado de forma burocrática, resultado de uma articulação política entre os representantes escolhidos pelo povo, ele representa uma concretização dos objetivos políticos de um governo e dos direitos dos cidadãos. Entre esses representantes, muitas questões são levadas em consideração no momento da elaboração, principalmente as ideológicas, que acabam por influenciar na economia do país (BALCÃO, 2003).

Por meio da Lei Orçamentária Anual, o poder público mostra para a população onde e como pretende aplicar as receitas públicas, essa decisão vai levar em consideração os anseios políticos do momento. Ao analisar de forma detalhada o conteúdo presente na LOA, as pessoas podem observar os projetos e planos de desenvolvimento que estão em execução e o que será executado, e quais grupos sociais serão os beneficiários (BALCÃO, 2003).

Por ser uma peça política, a proposta orçamentária e todo o procedimento necessário para a sua aprovação, além de refletir um compromisso a ser cumprido pelos governantes do país, demonstra também a força que a sociedade possui, por meio de mobilizações de setores organizados e da eleição de parlamentares que irão representar seus anseios (BALCÃO, 2003).

Quando um grupo social se mobiliza para reivindicar alguma política pública que seja de seu interesse, ele estará disputando por uma destinação de parte dos recursos públicos que estão sendo geridos pelo poder público. Caso sejam atendidas tais reivindicações, o primeiro passo é destinar e detalhar tais recursos no orçamento público, e então, esses recursos poderão ser aplicados concretamente (BALCÃO, 2003).

Nesse sentido, Balcão (2003) detalha como exemplo a garantia presente da Constituição Federal de destinação de recursos para a saúde e educação:

Um bom exemplo é o fato de a Constituição brasileira, promulgada em 1988, determinar à União, aos Estados e aos municípios que destinem um percentual fixo da receita obtida com a arrecadação de impostos para a educação e a saúde - uma evidente conquista da sociedade civil organizada. Apesar dessa garantia constitucional para as receitas, a sociedade civil tem travado inúmeros embates tanto para que os orçamentos municipais, estaduais e federal de fato destinem esses recursos para a educação e a saúde, quanto para que essas definições orçamentárias sejam postas em prática sem desvios.



Alguns exemplos concretos de controle social do processo orçamentário podem ser citados, como os conselhos de gestão de políticas públicas, que monitoram os recursos públicos, e os fóruns populares de acompanhamento do orçamento, que apresentam propostas para o orçamento e acompanham o processo de execução orçamentária (BALCÃO, 2003).

Portanto, por meio do controle social do orçamento público é possível ampliar o poder de decisão, assim, a população possui a possibilidade de debater sobre as prioridades do momento, dando espaço nesse debate para as mais diversas reivindicações sociais, criando a possibilidade de adoção dessas ideias por parte do governo (BALCÃO, 2003).

### 3. A DEMOCRACIA SOB O PRISMA DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

A Constituição da República Federativa do Brasil, já em seu artigo 1º, ao tratar dos princípios fundamentais, aduz nos seguintes termos:

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I- a soberania;
- II- a cidadania;
- III- a dignidade da pessoa humana;
- IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político.

Partindo do trecho supracitado contido na Carta Magna, compreende-se que o Estado brasileiro adotou a democracia como regime político, tendo como base e referência a soberania popular, bem como estabeleceu a cidadania como fundamento constitucional, anuindo para um desenvolvimento no âmbito jurídico, político e social, voltado para a participação popular.

Palco de muitas discussões acerca do seu conceito, o termo democracia pode ter variações de definição dependendo do contexto na qual está inserida. Há países

com regimes democráticos mais desenvolvidos do que outros, tornando mais difícil estabelecer apenas uma definição a respeito do que verdadeiramente significa um regime democrático. Nesse sentido, de acordo com Bobbio (1986, p.116):

Entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Segundo Bobbio (1986, p.19) “Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo.” Um sistema democrático pode sofrer mudanças a depender do contexto social e histórico à qual está sendo posto, dessa forma, justifica-se o porquê de no mundo haver democracias caracteristicamente distintas.

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Carta Magna, como bem aludido pelo seu artigo 1º, tal qual encontrado no teor do texto, dispõe sobre como a democracia é estabelecida no ordenamento jurídico brasileiro. Tem-se, que a tomada de decisões será atribuída a um grupo de representantes, observados os dispositivos legais, mas que essas decisões devem ser pautadas na vontade popular.

Essa evidente atribuição designada ao povo, perpassado aos seus representantes por meio do exercício eleitoral, demonstra a importância do exercício do poder, delegado aos nomeados, devendo ter como centro principal a vontade popular, atribuindo as suas decisões as justificativas, motivações e transparência necessárias.

Assim, José Afonso da Silva (2000, p. 130), de maneira pragmática, afirma que democracia é um meio de convivência social, em que toda e qualquer decisão deve ser tomada visando o povo, que deve ser o detentor do poder que, tendo em vista o local de sua prática, pode ser exercida de maneira direta ou indireta, bem como deve ser estabelecida seguindo as necessidades da coletividade, conforme afirma “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”



A cidadania, de modo geral, exige que os cidadãos busquem a efetivação dos seus direitos, tal como busquem cumprir os seus deveres como parte de uma sociedade. Assim, é necessário que haja uma mútua contribuição de responsabilidades.

Deste modo, a cidadania participativa surge como mecanismo de efetivação da democracia por meio da participação popular nos assuntos de interesse coletivo, como todos aqueles que compõem um Estado. Ou seja, a busca pelos direitos e deveres inerentes ao regime democrático, senão vejamos:

Isto significa que cada indivíduo deve fomentar a busca e a construção coletiva dos direitos; o exercício da responsabilidade com a coletividade; o cumprimento de regras e de normas de convivência, produção, gestão e consumo estabelecidos pela coletividade; a busca efetiva de participação na política para controlar seus governos eleitos dentro de princípios democráticos. (AHLERT, 2006, p. 681).

A deliberação a respeito das questões sociais que envolvem a cidadania tem crescido nos últimos tempos, sendo cada vez mais visualizado a necessidade de inserir a participação popular nas tomadas de decisões que, direta ou indiretamente, englobam toda uma população pertencente ao país, conforme bem pontua AHLERT (2006, p. 682) “a vivência da democracia exige uma crescente organização da sociedade civil para possibilitar e aprofundar a participação de todas as pessoas”.

É evidente que os recursos são escassos frente aos imensos gastos da máquina pública, todavia, é necessário que a coisa pública não perca de vista, no momento da elaboração de seu orçamento, a real necessidade de concretizar os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal. Tendo em vista que os anseios da população, seus direitos e necessidades, devem prosperar frente aos objetivos alinhados pelo Poder Público.

Assim, a Constituição Federal traçou uma nova rota ao positivar os direitos sociais, de modo que a elaboração do orçamento deve estar comprometida com os mencionados direitos, em atenção às necessidades e prioridades que a população entende como importante, por meio de sua efetiva participação na elaboração.

### 3.1 O ORÇAMENTO COMO MECANISMO PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Em primeiro lugar, busca-se verificar o conceito de orçamento, perpassando este por mudanças de acordo com a dinâmica histórica. Atualmente, em uma concepção



moderna, o orçamento desfez de uma definição limitada, que vislumbrava, de maneira direta, o equilíbrio entre a receita e despesa. Assim, preocupa-se, além do já mencionado, com investimentos de acordo com a necessidade da coletividade (LEITE, 2020).

Dessa forma, permitiu-se que o orçamento, para além das receitas e despesas, e o equilíbrio entre estas, pudesse usufruir de mais do que lhe era disponível, desde que observadas as motivações e requisitos necessários (LEITE, 2020).

Observa-se, por meio da conceituação de orçamento público, a sua tamanha importância frente ao Estado Democrático de Direito. Tendo em vista a apreciação do significado de orçamento, surge assim, uma nova perspectiva desse instituto, denominado orçamento participativo.

Nesse sentido, como bem preceitua Leite (2020) “o orçamento participativo consiste na necessária consulta prévia feita aos cidadãos acerca dos gastos públicos que querem ver realizados, antes que o aludido projeto vá ao Legislativo para o debate e aprovação”. Desse modo, o orçamento participativo deve ser um produto de planejamento para a efetivação de políticas públicas e a concessão de direitos sociais.

A partir dessa conceituação do orçamento participativo, vislumbra-se a conjunção entre o orçamento público e a atuação de feitos democráticos. Dada a importância que esse mecanismo visa aproximar os cidadãos, de modo geral, a participar de maneira efetiva nas questões dos gastos públicos. (LEITE, 2020).

Embora não haja obrigatoriedade de o executivo acatar todas as ideias propostas pelo povo, estas devem ser ouvidas e justificadas quando não observadas pelo poder responsável, ou seja, diante da visualização de uma maneira de agir mais adequada, o executivo pode se valer dela, mas terá de mencionar os motivos que o levaram a tal feito. E, para além disso, pode um projeto de lei ser criado e enviado ao executivo pelo próprio povo a respeito de conteúdo orçamentário (LEITE, 2020).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aduz sobre a participação popular e a necessidade de transparência referente à questão orçamentária em seu art. 48, § 1º, inciso I, segundo o qual o orçamento participativo deve ser “incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.



O princípio da transparência, concernente ao direito financeiro, vislumbrado no art. 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstram a adequação entre a questão orçamentária e o regime democrática presente no ordenamento jurídico brasileiro.

Deste modo, a partir da entidade participativa no orçamento, verifica-se a implementação da democracia nesta questão pontual que, conseqüentemente, pode ampliar a intervenção popular, possibilitando inclusive, maior efetivação dos princípios que concernem o orçamento público como, por exemplo, a transparência (SEBASTIÃO, 2014).

Por fim, compreende-se que a inserção do orçamento participativo, possibilitou uma maior caracterização de democracia frente ao orçamento público, permitindo à população que de forma efetiva participe das decisões orçamentárias.

### 3.2 ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DIREITOS BÁSICOS DOS CIDADÃOS

A sociedade brasileira, pós-Constituição Federal de 1988, fundamenta-se como Estado Democrático de Direito - conforme acima abordado - tendo como acepção a igualdade dos indivíduos perante o Estado, como sendo um sujeito de direitos e deveres, enfim, independente da situação, todos submetidos aos rigores e penalidades impostos pela lei.

Nesse sentido, o gestor público deve administrar a coisa pública não somente aplicando suas visões e planos, mas sobretudo ouvindo e respeitando a população que contribui para receita dos entes federativos, por meio do pagamento de tributos. Deve-se, assim, deliberar e discernir diante das demandas de forma democrática a aplicação do orçamento para a efetivação dos direitos básicos do cidadão brasileiro (PIMENTA; SILVA; ZENNI, 2016).

Em consonância com Suxberger e Lemos (2020), o orçamento público foi além de um mero instrumento contábil para findar, com fulcro na interpretação atual da Constituição do Brasil, em algo fundamental para a transformação social, o qual, se concretiza e idealiza os interesses da sociedade mais relevantes e, com

base nisso, devem ser colocados em prática pelo Estado, posto que, orçamento deve ser instrumento para concretização de políticas públicas (2020).

Nesse sentido, a execução orçamentária deve ser pautada na satisfação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados no art. 6º, caput, da Magna Carta, no qual, dispõe 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” (BRASIL, 1988). Ao contrário, segundo Castro (2014), o Poder Judiciário atuará para garantir a proteção dos direitos supramencionados.

Desta forma, verifica-se o importantíssimo papel do Estado para que, na organização e efetivação do orçamento público, haja espaço significativo para a efetivação dos direitos sociais e individuais, consagrados no texto Constitucional, sobretudo aqueles vinculados à dignidade da pessoa humana. Ressalta-se, aliás, que compreender o Brasil enquanto Estado Democrático de Direito é, enfim, ser um Estado que utiliza, sobretudo o seu orçamento, como um instrumento para a redução das desigualdades.

Por fim, o Orçamento Participativo, segundo aduz Pimenta, Silva e Zenni (2016) e, conforme explanado acima, constitui-se na forma mais democrática do povo e de governo, posto que a comunidade estará planejando, executando e fiscalizando as políticas públicas e destinação das verbas arrecadadas, também influenciando e decidindo sobre suas prioridades, concebendo, assim, uma forma mais efetiva e democrática sobre a decisão do destino dos recursos públicos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, ao longo desta pesquisa, verificou-se a importância do orçamento público no contexto de um Estado Democrático de Direito, de modo que sua elaboração e, em sequência, sua execução deve priorizar a satisfação dos direitos constitucionais assegurados a todos os cidadãos.

Por conseguinte, todo arcabouço jurídico - Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, e Leis Orçamentárias - procura assegurar a publicidade dos atos públi-



v.7, n.2



cos e, desta forma, a transparência do orçamento público, de modo que a população é incentivada, em que pese as dificuldades e barreiras ainda existentes, a exercer sua cidadania de forma plena, participando, fiscalizando e exigindo que o planejamento e execução do orçamento atendam aos anseios da população como um todo.

Insta mencionar o instituto do Orçamento Participativo Popular, um modo democrático que, além de reforçar a transparência, procura garantir a efetiva participação da população frente aos gastos públicos. Nesse contexto, o Orçamento Participativo tem sua importância enquanto suscita na comunidade uma cultura democrática.

Não obstante, verificou-se, ao longo do trabalho, o quanto ainda é concentrada e restrita a discussão acerca do planejamento e da elaboração do orçamento público, de modo que é necessário maior envolvimento, bem como a conscientização dos brasileiros sobre a importância de sua participação e do seu acompanhamento frente às receitas e despesas do país. Nesse sentido, viu-se o quanto é importante que sejam incentivados os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas.

Assim, o orçamento público, enquanto mecanismo para o exercício efetivo da democracia, constitui instrumento valioso para a cidadania brasileira, de modo que é necessário fomentar na população a consciência da importância de sua participação e do seu envolvimento no processo de planejamento orçamentário, bem como de sua execução.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. *Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro*. Revista UFPA, Paraná, 2005. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt18-21/3779-abrucio-loureiro-financas/file>. Acessível em: 18 de junho de 2023.

AFFONSO, Almino. *Democracia participativa plebiscito, referendo, iniciativa popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

AHLERT, A. *Cidadania Participativa: uma referência da educação física para uma educação cidadã*. Revista Estudos - Vida e Saúde (Revista de Ciências Ambientais e Saúde), Goiânia, Brasil, v. 33, n. 5, p. 677–695, 2007. DOI: 10.18224/est.v33i5.146. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/146>. Acesso em: 21 nov. 2023.

ALVES, G. H. T. *O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil*. Revista da CGU, [S. l.], v. 7, n. 11, p. 27, 2015.



DOI: 10.36428/revistadacgu.v7i11.15. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/7](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/7). Acesso em: 19 jun. 2023.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.) *Controle social do orçamento público*. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 112p.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 de junho de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio De 2000. *Estabelece normas de 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 18 junho de 2023.

CASTRO, Karina Brandão. *O papel do orçamento na efetivação de direitos sociais*. 2014. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/568-2435-1-pb.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

CICONELLO, Alexandre. *A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. 2008. Disponível em: <http://formacaoredefale.pbworks.com/f/>

LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. ed. rev., atual, e ampi. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SEBASTIÃO, V. J. *A importância do orçamento participativo*. 2014. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/366/410>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin.

*O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana*. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/drapa/Downloads/1878-Texto%20do%20artigo-5260-1-10-20200528.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

PIMENTA, Cloris Patricia; SILVA, Mayara Aparecida da; ZENNI, Alessandro Severino Vallér. *Orçamento participativo – instrumento de garantia dos direitos fundamentais na pratica da cidadania*. 2016. Disponível em: <http://200.175.16.249/index.php/actiorevista/article/view/43/43>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

