

## A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### *THE IMPORTANCE OF THE PARTICIPATORY BUDGET IN THE CREATION OF PUBLIC POLICIES*

*Rael Bispo Santos<sup>1</sup>*

Resumo: O artigo pretende demonstrar a relevância do orçamento participativo na construção de políticas públicas, no atual sistema de elaboração do orçamento público em âmbito Federal. Para tanto, abordamos os aspectos gerais do orçamento público, bem como, a leis orçamentárias que buscam manter o equilíbrio fiscal. Será analisada também a importância do orçamento participativo como mecanismo democrático na criação e elaboração do planejamento fiscal. Busca, ainda, analisar a importância do orçamento participativo na tomada de decisão orçamentária fazendo com que o cidadão seja um tomador de decisões sobre os recursos e investimentos públicos tornado se concreta as políticas públicas almejadas pela sociedade, vez que com o orçamento participativo, poderá ser amenizado o desperdício dos recursos públicos com projetos que não convêm à sociedade e facilitará no controle e planejamento do orçamento, permitindo a cidadania e a melhor alocação da receita.

Palavras-chave: Orçamento; Democracia; Orçamento participativo; Políticas públicas.

Abstract: The article intends to demonstrate the relevance of the participative budget in the construction of public policies, in the current system of elaboration of the public budget in Federal scope. To do so, we address the general aspects of the public budget, as well as budget laws that seek to maintain fiscal balance. The importance of participatory budgeting as a democratic mechanism in the creation and elaboration of fiscal planning will also be analyzed. It also seeks to analyze the importance of participatory budgeting in budget decision making, making the citizen a decision maker on public resources and investments, making concrete the public policies sought by society, as with the participatory budget, can be Smoothing the waste of public resources with projects that do not fit the society and facilitate the control and planning of the budget, allowing citizenship and better allocation of revenue.

Keywords: Budget; Democracy; Participatory budgeting; Public policy.

## INTRODUÇÃO

Como instrumento de planejamento das finanças públicas, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu a obrigatoriedade do Orçamento Público a fim de que esse represente um ponto de equilíbrio entre a despesa e a receita, razão pela qual deve estar em total consonância com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público pela Faculdade ATAME de Goiânia e em Direito Civil e Novo Processo Civil, com ênfase em Contratos, pela Faculdade Casa Branca de São Paulo em parceria com o PROORDEM-GO Cursos Jurídicos. Advogado. E-mail: raelbispodossantos@hotmail.com.

O respectivo tripé legislativo é o responsável pelo estabelecimento das prioridades e opções do governo, bem como pelo controle dos gastos públicos levados a cabo.

Desse modo, com o presente trabalho busca-se analisar a figura do orçamento participativo como instrumento democrático facilitador da participação dos cidadãos no processo legislativo orçamentário, estabelecendo limites e critérios para compartilhamento do poder de decisão, com a alocação dos recursos públicos e de igual modo, para criação e implementação de políticas públicas que efetivamente materializem o interesse social.

A metodologia adotada será a pesquisa bibliográfica, considerando que o artigo em epígrafe possui bases iminentemente teóricas.

Busca-se, desse modo analisar os institutos do plano plurianual, da LDO e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a fim de compreender a importância do orçamento participativo como mecanismo democrático, para a criação e implementação de políticas públicas que consubstanciem os anseios da sociedade, em especial na era da sociedade da informação.

Procura-se também demonstrar como esse orçamento participativo ganha novos contornos na sociedade contemporânea, conceituada como a sociedade da informação, a qual procura evitar a exclusão do cidadão, antes o exortando à participação, especialmente pelos meios de consulta pública disponibilizados pelas casas legislativas, como é o caso de participação por meio dos portais eletrônicos e de vista das propostas orçamentárias.

Por fim, busca-se ainda demonstrar que através do orçamento participativo o controle orçamentário é feito e acompanhado de perto pela sociedade, que na contemporaneidade dispõe de novas ferramentas de controle, como é o caso dos meios digitais, especialmente as redes sociais e a possibilidade de petições públicas.

Assim, para a execução e controle do orçamento participativo é necessário a conscientização da população sobre a importância da participação social efetiva e constante nas assembleias e fóruns de discussão, sejam eles físicos ou virtuais.

Ao atuar efetivamente na construção e deliberação do orçamento participativo, o cidadão deixa de ser um mero espectador social, para se tornar um verdadeiro tomador de decisões sobre o destino dos recursos e investimentos públicos, bem como ainda sobre quais políticas públicas a sociedade deseja criar e ver implementadas.

A efetiva participação na realização e implementação do orçamento participativo pode ser visualizada como um poderoso instrumento de fortalecimento da democracia e como mecanismo de transformação social. De sorte que, é a partir do orçamento participativo que

se alcançará um maior número de políticas públicas eficientes e conscientes, importando em uso racional da receita pública.

O referencial teórico do artigo *sub oculis* foi estruturado em quatro tópicos, a saber: aspectos gerais do orçamento público; orçamento como mecanismo de planejamento e garantia do equilíbrio fiscal; democracia e orçamento participativo; orçamento participativo e políticas públicas.

## 1 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A ideia de orçamento remonta ao surgimento do Estado Moderno em que a sociedade buscava meios e instrumentos para fiscalizar e controlar as ações do governo. Com a expansão das atividades estatais e com o surgimento do Estado contemporâneo, preocupou-se com a boa aplicação dos recursos públicos, deixando o orçamento de ser apenas lei de impostos e se transformando em plano de ação governamental (PELLINE, 2003, p.2).

Assim, para Maia (2013, n.p) “parece haver consenso entre os estudiosos do assunto em afirmar que o orçamento público teve origem por volta do século XIII, na Inglaterra, durante o reinado do Rei João Sem Terra, com a assinatura da Carta Magna, de 1215”.

No Brasil, ideia de orçamento público se inicia com a Constituição do Império e ganha novos contornos ao longo dos anos e se torna sólida com a Constituição Federal de 1988. Entretanto, a concepção sobre o que é Orçamento Público, ainda hoje é bastante controversa e, por encontrar guarida nas ciências jurídica, contábil e econômica, encontramos conceitos diversos e controvertidos.

“Há muita controvérsia em torno do que é o orçamento, além de muitas definições”, conforme sustenta Leite (2016, p. 63), muito embora haja diversas normas jurídicas que gizam a sua relevância no contexto legal.

Atualmente, o orçamento público deixou de ser mero instrumento de controle e planejamento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica do País, constituindo-se em um instrumento estatal que objetiva pautar sua atuação no campo das finanças públicas e intervenção na economia.

Do artigo 2º da Lei 4.320/64, extraímos que o orçamento público é uma lei que “conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade

universalidade e anualidade, por um período previamente determinado”<sup>2</sup>. (BRASIL, 1964, n.p).

Harada (2018 apud BALEEIRO, 2016, p. 113), apresenta o seguinte conceito sobre o orçamento, vejamos:

O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Atualmente, temos que o melhor conceito de orçamento público é aquele que revela a ideia de um Estado ampliado, abrangendo o planejamento e o desenvolvimento econômico de forma a se atingir tanto a responsabilidade fiscal quanto a responsabilidade social.

Maia (2013, n.p) sustenta que a evolução do conceito de orçamento acompanha o desenvolvimento e o progresso realizados no mundo, vejamos:

A evolução conceitual do orçamento público acompanha o desenvolvimento e o progresso realizados no mundo, com fito de aperfeiçoar a qualidade da distribuição de renda entre as pessoas, o inter-relacionamento entre as funções de planejar e executar o orçamento, e o melhor controle sobre os gastos realizados pelos governantes.

Lado outro, tão árduo quanto conceituar orçamento público é definir sua natureza jurídica pois, a doutrina clássica se diverge e apresenta três posicionamentos distintos, a saber: simples ato-condição; lei em sentido formal; lei em relação à receita e ato administrativo no que tange à despesa.

Harada (2018, p. 110), leciona que o orçamento é mero ato administrativo em relação às despesas, porque basta simples operação administrativa e, em relação à despesa tributária, assume característica de lei em sentido material, porque gera, abstrata e genericamente, obrigações aos contribuintes.

Por seu turno, Leite (2016, p. 74) dispõe que outra corrente doutrinária encabeçada por Gaston Jèze, sustenta que o orçamento não passa de um ato-condição pois as receitas e as despesas já possuem outras normas que preveem sua criação, não passando o orçamento de mera condição para a realização do gasto e ingresso de receita.

Por fim, pode se afirmar que majoritariamente, a doutrina sustenta que o orçamento tem natureza de lei formal e dotada de muitas peculiaridades. Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 165, III e §§ 5º, 6º e 8º, confere ao orçamento a natureza de lei (BRASIL, 1988).

---

<sup>2</sup> Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

A lei orçamentária difere das demais, sendo distinguidas por serem abstratas, genéricas e permanentes, não criando direitos subjetivos e muito menos ampliando ou modificando as leis tributárias em geral. Nesse sentido, dispõe Baleeiro (2004, p. 442):

Destarte, não criam direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar: uma instituição de caridade, por exemplo, não terá ação em juízo para reclamar do Tesouro um auxílio pecuniário autorizado no orçamento, mas que não foi objeto concessão em lei. Fica ao discricionarismo administrativo do Presidente da República ou do Ministro do Estado ordenar ou não a efetivação do pagamento.

Portanto, a natureza jurídica do orçamento público é de lei formal que não cria gastos, apenas o autoriza. É importante salientar ainda, que é por meio do orçamento público que o governo traça planos e cria projetos de como será gasto o dinheiro público.

## **2 ORÇAMENTO COMO MECANISMO DE PLANEJAMENTO E GARANTIA DE EQUILÍBRIO FISCAL**

A busca por uma Administração pública eficiente e planejada culminou na elaboração de um arcabouço legislativo calcado na Constituição Federal, dotado de gestão fiscal, ação planejada e transparente, em que se busca prevenir os riscos e corrigir desvios nas finanças públicas.

Por seu turno, o orçamento público não comporta mais ser um mero instrumento que contém apenas a previsão de receita e despesa, pois, atualmente, se constitui no principal instrumento de intervenção estatal no plano político e econômico para a otimização dos recursos financeiros do Estado.

Assim, o grande desafio de uma Administração séria e proba foi sempre conciliar o dilema de que o exercício de direitos demanda recursos por parte do Estado. Os referidos autores esposam que sempre há custos inerentes ao exercício de direitos. Esses custos não têm apenas natureza financeira, mas também decorrem de custos de oportunidade derivados da proteção de pretensões jurídicas que excluem outras (HOLMES e SUNSTEIN, 2000), daí a importância de um orçamento efetivamente participativo, instrumento que será melhor analisado oportunamente neste artigo, já que as demandas são infinitas e os recursos escassos.

Desta feita, o planejamento público, conforme disposição legal do art. 165 da Constituição Federal, compreende o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, todas essas normativas de controle, aprovadas na forma da lei, de iniciativa do Poder Executivo (BRASIL, 1988 apud SILVA, 2011, n.p).

O PPA possui vigência de quatro anos e estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública (GONTIJO, 2016). Nesse diapasão, o parágrafo § 1º,

do art. 165, da Constituição Federal, dispõe que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes[...]” (BRASIL, 1988, n.p).

Por seu turno, cabe LDO, indicar as prioridades e opções do governo, bem como, as respectivas políticas públicas para o exercício financeiro seguinte. Nesse sentido, é o que dispõe o § 2º, do art. 165, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, n.p).

Conforme institui ainda a Constituição Federal, o projeto da LDO é de iniciativa do Poder Executivo e deve ser encaminhado ao Legislativo para aprovação. Insta salientar ainda, que a função precípua da LDO é dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas. Portanto, o equilíbrio das contas no setor público é o último fim da Lei de Responsabilidade Fiscal (SILVA, 2011, p. 757).

Já a LOA, visa, principalmente, calcular a receita e estabelecer o planejamento das despesas para o exercício financeiro.

A LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere (GONTIJO, 2016, n.p).

Portanto, conforme ensina Pascoal (2013) a LOA deverá ser compatível com o PPA e com a LDO. Assim, o elemento fulcral do planejamento público compreendido na LDO ganha dimensões e modificações amplas a partir de diretrizes fixadas pela Constituição Federal que se subdividiu em orçamento fiscal, seguridade social e de investimento das empresas públicas.

O orçamento fiscal, abrangendo todos os Poderes da República, fundos públicos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Já o orçamento de Seguridade Social compreende aquele destinado ao campo da seguridade social – saúde, previdência social e assistência social (NÓBREGA, 2011).

Por derradeiro, o orçamento de investimento das empresas estatais, as quais compreendem todas as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, não incluídas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e que tenham investimentos programados para o exercício, independentemente da

fonte de financiamento utilizada, estimam suas receitas patrimoniais fixa suas respectivas receitas (ASSIS, 2007).

Lado outro, a Constituição Federal, além de estabelecer mecanismos para o planejamento dos gastos públicos, determinou ao Legislador infraconstitucional, que esse dever-se-ia criar uma Lei Complementar para fiscalização financeira da administração pública direta e indireta<sup>3</sup>, a fim de garantir uma ação planejada dos gastos públicos.

Em decorrência da previsão constitucional, acima citada, o Legislador editou a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que assim dispõe:

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, n.p).

Assim, respectiva lei além de definir/imputar a responsabilização dos administradores públicos na gestão fiscal, busca a elaboração e a manutenção de um orçamento equilibrado. O que não significa que o Poder Público não possa contrair empréstimos, enfrentar déficits públicos, mas sim, que essas situações, caso ocorram, estejam acompanhadas de concomitante capacidade de pagamento e estratégias para que se alcance o estado superavitário.

A LRF, apesar de apresentar algumas determinações específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal, caracteriza-se principalmente por seu caráter geral, natural de uma legislação complementar de finanças públicas, visando principalmente ampliar sua abrangência.

Ressalte-se que a LRF estabelece diversas indisposições que devem estar, obrigatoriamente, presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Oportunamente, merece destaque o que dispõe o art. 4º, em seus incisos e parágrafos, vejamos:

Art. 4o A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

I - Disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

---

<sup>3</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre: [...]. V - Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - Avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente. (BRASIL, 2000, n.p).

Assim, temos que o fim precípua da Lei de Responsabilidade Fiscal é a manutenção equilibrada da despesa e da receita pública, de forma a se equacionar as contas do setor público, permitir o crescimento econômico e, finalmente, garantir o equilíbrio fiscal do orçamento público.

Nesse diapasão, merece destaque o que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (BRASIL, 2000, n.p).

Na verdade, a disposição legal imposta pelo art. 17 da LRF, determina que as despesas de caráter continuado devem ser compensadas, “no ato da sua criação, por aumento de receita ou redução de despesa que neutralize o impacto da expansão do gasto inicial com determinadas ações governamentais (S. NUNES; R. NUNES, 2016, p.11):

A Lei de Responsabilidade Fiscal inova exatamente ao trazer para o contexto da gestão pública brasileira o mecanismo de compensação, garantindo equilíbrio fiscal entre receitas e despesas. O art. 17 que regula a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado condiciona a geração de despesas à comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas e à compensação dos efeitos financeiros da lei (ASSIS, 2007, p.23).

Em última análise, a LRF, juntamente com o PPA, LDO e a LOA vem a calhar ao planejamento fiscal, de modo a garantir seu equilíbrio fiscal, eliminando-se assim os desperdícios do dinheiro público através de ações planejadas.

Assim o controle, além de ser um teste de conformidade com o ordenamento pátrio, cada vez mais assumiria a feição de checagem de aderência entre, de um lado, o planejado e o executado e, de outro, entre o planejado e a sua suficiência com a realidade conflituosa sobre a qual ele incidiu (PINTO, 2016, n.p).

Destaca-se, portanto, que o desafio governamental, atualmente, gira em torno da manutenção do equilíbrio fiscal de modo que se consiga equilibrar e equacionar a despesa de acordo com a receita, garantindo-se, assim, a manutenção de programas sociais e governamentais contemplados pela Constituição e pelos programas “opcionais” do Governo, bem como, estabelecer controle do orçamento público.

### **3 DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Historicamente, a democracia foi e concebida como o governo do povo e que se baseia nos princípios da soberania popular de maneira a garantir-se equitatividade do poder do próprio povo e em prol desse (FERREIRA, 2001).

Contemporaneamente, o conceito de democracia encontra-se distante de ser dotado de unanimidade, todavia, há maior aderência àquele adotado por Rodrigo César Paes, segundo o qual, democracia é um regime político em que todos os cidadãos elegíveis participam igualmente — diretamente ou através de representantes eleitos — na proposta, no desenvolvimento e na criação de leis, exercendo o poder da governação através do sufrágio universal (PAES, 2007).

Nessa linha de inteligência, a República Federativa do Brasil, plasmada em valores democráticos e republicanos, objetivando concretizar, sobretudo, o princípio da dignidade da pessoa humana, por meio da União Federal - departamentalizada em órgãos públicos - é o ente político responsável, por meio de iniciativa do Presidente da República, para dar início ao processo legal do arcabouço normativo que compõem a estrutura do orçamento público federal e ainda, sua gerência e execução, para garantir a boa gestão e administração dos recursos públicos.

Sendo assim, é importante rememorar o disposto no art. 3º da Constituição Federal, que dispõe de uma série de objetivos e ações que o Governo deve implementar no campo das políticas públicas para que se atinjam os fins constitucionais para qual o Estado se presta, dentre eles construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e

regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Diante dos objetivos a serem alcançados pela nação brasileira, temos que o orçamento público tem por finalidade precípua, dar concretude a esses objetivos, sendo que, a participação popular se torna de suma importância, cada vez mais, a fim de que a vontade política dos representantes eleitos, de fato, seja convergente com a vontade popular.

A efetivação real do conteúdo democrático está em que a sociedade expresse claramente as suas demandas e suas escolhas, mas, mais do que isto, que tais escolhas sejam acatadas e acolhidas pelos governantes, não podendo e nem devendo ser consideradas meras opiniões, do contrário, hão de ser manifestação de vontade a ser observada com fidelidade (GOMES; ABRAHAM; TORRES, 2016, p. 180).

Nesse sentido, temos que a ideia de orçamento participativo encontra total guarida em nossa Constituição Federal, vez que esse decorre, logicamente, dos ideais de democracia, chancelado no parágrafo único, do art. 1º, de nossa Constituição, *verbis*:

Art. 1º [*omissis*]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, n.p, grifo nosso).

Assim, é imperioso afirmar que o orçamento participativo se traduz nos anseios democráticos e sociais contemplados pela Magna Carta a fim de que o orçamento público represente a vontade e os anseios do verdadeiro titular do poder e, não na vontade do Administrador.

Nesse contexto, a vida em sociedade é dotada de necessidades públicas:

Pero el hombre, desde tiempos pretéritos, tiende a vivir em sociedad, y esta vida colectiva engendra necesidades distintas de las que tiene el individuo en su consideración aislada. Vemos, así, que cuando el ser humano resuelve integrarse em una colectividad, esa reunión de individualidades supone diversos ideales comunes que primariamente son el de defenderse recíprocamente, crear normas de convivência que regulen una interdependencia armoniosa y velar por su acatamiento, así como buscar el medio de resolver las controversias y castigar las infracciones con el mayor grado de justicia. Estos ideales dan lugar a *las necesidades públicas* (VILLEGAS, 2001, p. 38).

“A existência de um Estado se deve ao fato de que uma sociedade para sobreviver precisa se organizar e fazer com que certos objetivos sejam alcançados” (BORBA, 2007. p. 1).

Em regra, o sistema orçamentário vigente pauta-se nos princípios da democracia representativa, em que o Poder Executivo juntamente com o Legislativo elabora a peça orçamentária e elegem os serviços públicos a serem executados. Tal sistemática acaba por contemplar, na maioria dos casos, projetos e ações que não se coadunam, *a posteriori*, com o

interesse público e sim com o interesse do Gestor, ganhando-se, assim, contornos político-partidários.

Tem-se que o orçamento participativo é complementar e atualizador dos anseios sociais calcados no ideal de democracia participativa, pois o mínimo existencial radica na Constituição e é realizado com base no conceito de democracia representativa (TORRES, 2009, p.42).

Importante trazermos à baila o que a doutrina conceitua como orçamento participativo, *in litteris*:

Orçamento participativo (OP) é o nome com que se tornaram conhecidas, no Brasil, desde os anos 1980, algumas centenas de experiências inovadoras de gestão orçamentária municipal, realizadas em pequenas, médias e grandes cidades, envolvendo variadas formas de participação popular (a partir de recortes regionais e/ou temáticos), principalmente nas fases de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais. Em pouco tempo essas experiências tornaram-se objeto de observação por parte de governos de outros países interessados em adotá-las, devido à ampla aceitação que passaram a receber, sendo defendidas por diversos organismos multilaterais (como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial), por várias redes (como o Fórum Social Mundial) e por organizações e grupos nacionais (como o Instituto Pólis, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal-CEPAM, o Fórum Nacional de Participação Popular etc.) (PIRES; MARTINS; MÔNICO, 2012, p.2).

Na verdade, o orçamento participativo “trata-se de um instrumento que busca romper com a visão política tradicional e colocar o cidadão como protagonista ativo da gestão pública”, conforme sustenta Mendes (2015. p. 211) pois, busca a efetiva e real participação da população no processo de elaboração do orçamento público e na alocação de recursos públicos a fim de que se concretize as demandas sociais.

Dessa forma, a efetividade do orçamento público, como mecanismo de equilíbrio fiscal e social, depende da máxima participação popular e, sem dúvidas, confere à sociedade o exercício de seu legítimo poder de modo a promover a redução das desigualdades e o desperdício do dinheiro público em investimentos que não importem, necessariamente, nas necessidades e exigências de seu titular.

Principalmente na elaboração, execução e controle do orçamento público federal, há um grande déficit de democracia participativa pois, não se verifica em nenhuma hipótese a participação da sociedade em respectivo processo legislativo, imperando, portanto, tão somente a democracia representativa.

Na prática, o que se verifica é o total desconhecimento da sociedade no que tange ao objeto das leis orçamentárias e os projetos e opções contemplados pelo governo.

Assim observa-se que um dos maiores entraves para o orçamento participativo, no âmbito federal, decorre de ser a proposta orçamentária elaborada como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, não dispondo a Constituição Federal de modo diverso.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; (BRASIL, 1988, n.p)..

Em que pese a respectiva disposição constitucional descrita alhures, para iniciativa das leis que compõem o arcabouço normativo orçamentário, no âmbito federal, entende-se que não há e nem deve haver óbice alguma para a participação popular, até porque, a ausência de transparência na criação e elaboração do orçamento público traz consequências indesejáveis na receita e despesa pública, de modo que gera nefastos problemas de controle fiscal e social.

Por seu turno, o inciso I, do Parágrafo único, do art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal contempla e respalda o orçamento participativo, dispondo o seguinte:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (BRASIL, 2000, n.p, grifo nosso).

Seguramente, o orçamento participativo não é capaz de neutralizar a má aplicação dos recursos públicos, entretanto, tende a dimensionar quais são as prioridades da população na alocação desses, inibindo o seu desvirtuamento e a falta de transparência, vindo a fortalecer a democracia.

A opacidade na elaboração e, principalmente, nos dados, elementos e critérios utilizados, não raro, facilitam sejam as receitas superestimadas e os índices econômicos “estimados generosamente”. Isto leva, diretamente a revisão de todo sistema, impondo o contingenciamento de dispêndios, que originalmente seriam destinados a equilibrar o fluxo de caixa, a serem empregados para outros fins, nem sempre elogiáveis, gerando toda uma sequência de problemas práticos, mas sobretudo, de inexecução correta do orçamento, além da geração inadequada de restos a pagar, ficando, assim, desnaturados tais institutos de direito financeiro (GOMES; ABRAHAM; TORRES, 2016, p. 181).

Portanto, a elaboração das normas do sistema orçamentário precisa se dar de forma clara e ser discutida com toda sociedade de forma condizente com a realidade contemporânea, a fim de que os problemas sejam postos ao conhecimento de todos, de maneira a ensejar que soluções sejam apresentadas e os projetos de maior interesse da nação sejam contemplados e,

que todos os encargos e as consequências decorrentes de tais escolhas sejam de conhecimento de todos.

Assim, o orçamento participativo se transforma na maior manifestação da democracia na Administração orçamentária do País, vez que, demonstra ao povo o seu real poder e influência.

Na contemporaneidade essa democracia apresenta nova roupagem, incorporando ao seu conceito clássico outros meios de engajamentos e de expressão na formação da vontade geral, em especial na forma de aplicação do orçamento público, meios estes que utilizam-se dos canais digitais disponibilizados pelo Legislativo para a participação social/popular.

#### **4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para atingir seus objetivos e continuar em pleno funcionamento, o Estado necessita estruturar-se, de forma que dependerá precipuamente de receitas para custear suas despesas devendo, portanto, se valer de mecanismos sistemáticos de planejamento orçamentário, contemplados em sua constituição e demais leis orçamentárias.

Assim, a atividade financeira e orçamentária do estado deve contemplar os planos e projetos de governo, de maneira que se represente os verdadeiros anseios da população. Tem-se que o orçamento participativo é o maior instrumento democrático no planejamento orçamentário pois, como sustentado por Costa Júnior (2016), se trata de um “sistema em que as preferências do eleitorado são traduzidas em projetos e programas que visam satisfazer as demandas por bens e serviços públicos” e, conseqüentemente, desagua na elaboração e implementação de políticas públicas, de interesse de toda sociedade.

Tem-se que é a partir do orçamento participativo que os planejamentos intertemporais de cada ente da federação passam a serem melhores formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais para que, assim, possam ser acompanhados e, por conseguinte, avaliados e, sua execução efetivada conforme os ditames e desejos da sociedade.

Atualmente, a ideia de orçamento participativo não se encontra totalmente difundida razão pela qual, não raro, o planejamento orçamentário e o gasto do dinheiro público se apresentam totalmente divergentes do anseio popular e com diversas políticas públicas ineficientes.

Por isso, a sociedade é corresponsável, direta ou indiretamente, por esse cenário em que a própria sociedade se encontra, tanto pelo muito que já se avançou, mas também pelo

quanto ainda precisa construir coletivamente em busca da responsabilidade estendida no ciclo das políticas públicas (PINTO, 2016).

Assim, a vida financeira do Estado deve ser acompanhada de perto por toda a sociedade tanto na obtenção da receita como no gasto da despesa, de maneira a se permitir que a sociedade fiscalize e elenque as ações priorizadas.

O Orçamento Participativo mostra que, enquanto prática, ele democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local. Ainda mais relevante, uma avaliação do OP mostra que a forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade (DAGNINO, 2002).

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 3º, determina que o Estado Brasileiro possui objetivos que devem ser perseguidos, dos quais devem estar minimamente contemplados no planejamento orçamentário, a fim de que a alocação da receita seja empregada na elaboração e implementação de políticas públicas para suprir as necessidades coletivas. (BRASIL, 1988).

Em que pese a Constituição Federal outorgar ao gestor público, como sendo o único responsável pela iniciativa da lei orçamentária e ainda sua execução, nada obsta que a sociedade acompanhe de perto e participe ativamente do processo legislativo e executório do orçamento público, especialmente em tempos em que a referida participação não demanda que os cidadãos tenham que sair de suas casas para tanto, exigindo apenas que expressem suas opiniões por meios dos canais digitais, o que torna mais fácil a participação.

Consoante ensinamentos de Pinto (2016, n.p), “[...] a vigilância da cidadania atenta integra e induz ativamente o processo de maior transparência e efetividade da ação governamental”.

As políticas públicas devem estar contempladas no planejamento orçamentário de maneira racionalizadas, por meio de um conjunto de medidas coordenadas e que contemple enumeradamente as reivindicações populares, daí a necessidade do orçamento participativo para identificar e estabelecer quais são ações que serão contempladas, dada a finitude da receita pública.

A implementação de uma política pública compreende diversas decisões para execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais. Entende-se então que o OP é dado pelo conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (ALMEIDA; DANTAS, 2016, n.p).

Reitera-se, o orçamento participativo está intimamente ligado à ideia de políticas públicas levadas a cabo de forma efetivamente democrática, pois se trata de uma das maiores

exigências da população na atualidade, vez que os recursos são escassos e as demandas são infinitas.

Todo e qualquer processo político começa quando um ou mais atores da sociedade identificam uma necessidade ou um problema, ou sentem que as ações do governo afetam negativamente algum segmento da sociedade. Esses atores procuram mobilizar apoio para convencer os decisores políticos a agir no sentido de alterar o status quo em seu favor (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.4).

Desta feita, para a criação das políticas públicas deve haver diversas audiências públicas e debates com todos os setores da sociedade pelos mais diversos meios e canais existentes. É ouvindo a sociedade que se identifica quais providências devem ser tomadas e quais as linhas de ações devem ser adotadas, a partir de situações consideradas prioritárias, a fim de que respectivo problema seja, de fato, contemplado no orçamento público:

Para facilitar a elaboração de propostas, o responsável pela preparação da política pública deve reunir com os atores envolvidos no contexto no qual ela será implantada e pedir a eles que apontem a melhor forma de proceder. Também deve ser definido um caminho alternativo, caso a forma apontada antes seja inviável (SEBRAE, 2016, n.p).

Pois bem, ressalte-se que ninguém melhor do que a própria sociedade para dizer quais são suas necessidades e prioridades pois, não raro, os planos de governos contemplados no planejamento orçamentário não açambarcam as prioridades coletivas e, os recursos fixados no plano orçamentário, normalmente, acabam por privilegiar interesses particulares na Administração.

Nesse sentido, calha transcrever o que Carvalho, Barbosa e Soares (2016, p.10) conceitua como sendo política pública, vejamos:

Política Pública é [...] meio de solucionar problema; embate em torno de ideias e interesses; resultado da dinâmica do jogo do poder, dentre outras. Partindo do princípio que o dever do poder público é de antecipar necessidades ao planejar e implementar ações de maneira que permita criar condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico, a política pública está voltada para a garantia dos direitos sociais.

É importante lembrar que a maioria das políticas públicas existentes exsurgiram de reivindicações populares, porém, também é importante pontuar que nem sempre elas são passíveis de serem garantidas em sua integralidade, conforme a exigência social, em virtude de algumas situações específicas de dotação orçamentária do Estado.

É necessário dizer que existe a obrigatoriedade do Estado em manter pelo menos um mínimo de direitos e, nesse sentido é possível afirmar que as políticas públicas se prestam à efetivação desses direitos, combatendo problemas sociais.

“As políticas públicas sempre terão essa conotação de especialidade e, por isso mesmo, exigem planejamento estratégico, seriedade em sua implementação e, acima de tudo, o maior conhecimento possível das necessidades a serem supridas” (MILLON, 2015, p. 69).

Como bem dispõe, Scaff (2008) as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos, assim, o orçamento participativo, além de viabilizar na escolha das políticas públicas de maior interesse da sociedade apresenta uma vertente educativa no sentido de demonstrar-lhes que nem todas as despesas são possíveis, entretanto, o aumento da participação popular na elaboração das políticas aumenta sua eficácia, ampliando o acesso aos serviços públicos e melhorando o desempenho administrativo e, torna consciente a ideia de finitude dos recursos.

Minoritariamente, Mendes (2015) critica a possibilidade do orçamento participativo e, conseqüentemente, a inserção de políticas públicas por meio desse instrumento, pois, segundo ele, há uma perda de flexibilidade dada a necessidade de várias reuniões em diversas regiões para se chegar a uma conclusão o que importa em morosidade na implementação e criação de tais políticas.

Não bastasse a posição acima abalizadora, importante pontuar que a crítica levada a cabo por Sérgio Mendes perde seu eixo de sustentação na atualidade, diante da desnecessidade de se realizar reuniões físicas, face à possibilidade de deliberações obtidas por meio de recursos digitais.

É, em suma, por dentro da legalidade do ciclo orçamentário que se abre o caminho do controle de políticas públicas e, por via de consequência, da qualidade do gasto público. Um exemplo prático de como podemos começar a fazer isso, desde já, passa por exigirmos de todos os nossos gestores, a começar dos prefeitos que farão, em 2017, seu projeto de lei de plano plurianual para o quadriênio 2018-2021, que haja a clara indicação de metas físicas e financeiras referidas à realidade de cada ente político, mediante prévio e consistente diagnóstico dos direitos fundamentais inadimplidos ao longo do PPA atualmente em vigor (PINTO, 2016, n.p).

Ademais, nas ocasiões em que se observou sua aplicação na prática, como no caso embrionário da Prefeitura de Porto Alegre/RS, Goiânia/GO e Belo Horizonte/MG, muitos foram os benefícios experimentados pela sociedade.

Desde o ano de 1989 a Prefeitura de Porto Alegre busca, por meio do orçamento participativo, estreitar a relação com sua população, de sorte que a população decide, de forma direta, como se dará a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão levados a cabo pela prefeitura.

O OP é referência em democracia participativa para o mundo. Conforme a ONU, é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil.

Funcionamento - O Ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte.

As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

Nas Assembleias Regionais e Temáticas, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o Município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade, para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas nas regiões e temáticas. (PORTO ALEGRE, 2020, n.p.).

Outra experiência bem-sucedida foi a verificada em Belo Horizonte, a qual foi implantada em 1993 e desde então a população belo-horizontina já deliberou sobre mais de 1.652 obras, das quais mais de 1.215 já foram concluídas (BELO HORIZONTE, 2020, n.p).

Por fim, a experiência goianiense foi a primeira observada no Estado de Goiás no que se refere à implantação do Orçamento Participativo, adotado desde 2001, tomou como referência a aquela outrora implantada em Porto Alegre, tida como experiência participativa muito próxima do que se reconhece por democracia deliberativa (AVRITZER, 2003; LUCHMANN, 2002).

Observando os modelos já implantados, o principal problema a ser superado à época da implantação do orçamento participativo, dizia respeito à dificuldade de se operacionalizar a participação dos cidadãos, já que a principal forma de deliberação só era possível por meio de reuniões. Tal empecilho não mais se observa nos dias atuais, tendo em vista os meios digitais disponibilizados pelos Poderes responsáveis pela elaboração formal do Orçamento Participativo.

Assim, entende-se que a inserção de políticas públicas por meio do orçamento participativo traz maior rigidez e legitimidade nas ações orçamentárias por representar os verdadeiros anseios da sociedade na alocação dos recursos públicos pois:

[...]. Na seara do controle de políticas públicas, nenhum desafio é mais contemporâneo, a despeito de antigo, quanto o da qualidade do gasto público (no que se inclui o gasto tributário). Aprender a gastar bem é mais importante, a médio e longo prazo, do que punir quem gasta mal, muito embora ambas as tarefas sejam reciprocamente relacionadas e interdependentes (PINTO, 2016, n.p).

Na elaboração do planejamento orçamentário, principalmente ao serem contempladas as políticas públicas de maior relevância social, é de suma importância que seja assegurada a efetiva participação dos mais variados grupos sociais, de maneira a lhes proporcionar oportunidades de participação efetiva, a fim de que todos sejam de fato

esclarecidos e, por conseguinte, acompanhem e mantenham controle definitivo do planejamento.

O orçamento participativo, no planejamento orçamentário, se apresenta como um dos caminhos mais viáveis para o debate e implementação de políticas públicas que buscam a solução, de forma deliberativa, dos problemas mais graves existentes em nosso País.

Dessa forma, observa-se que muito embora o Legislativo tenha disponibilizado mecanismos digitais que facilitam a participação popular nas deliberações quanto à formação e destinação do orçamento participativo, importante se faz destacar a necessidade de mudança de cultura da sociedade, a qual deve se mostrar mais participativa.

Isso se deve especialmente pelo fato de que tais participações demandam um pequeno dispêndio de tempo, já que podem ser realizadas através de meios digitais, por meio dos canais disponibilizados pelas Casas Legislativas, portanto, sem a necessidade de, sequer, exigir que os cidadãos saiam de seus lares para tanto. Tal participação pode fazer a maior diferença na melhoria da qualidade de vida de todos, pois os escassos recursos estarão sendo aplicados em bens e serviços que realmente digam respeito aos reais anseios populares.

Portanto, afim de dar concretude ao orçamento participativo e melhor elaboração das políticas públicas, mister que se faça a inserção de tais medida no texto constitucional, de forma a estabelecer balizas legais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como já exaustivamente mencionado, o orçamento público é o mecanismo de planejamento das ações governamentais e é nele que contém toda a previsão de arrecadação da receita de um determinado exercício financeiro e, ainda, a previsão da despesa com sua destinação, em decorrência dos projetos e atividades contemplados pelo plano/opção de governo.

Daí a importância e a preocupação em se manter o orçamento público equilibrado, ou seja, que a receita seja suficiente para cobrir as despesas sem, entretanto, deixar que a sociedade padeça à mingua de direitos básicos.

Entretanto, a maior problemática em torno do orçamento e das necessidades básicas da população ali contempladas decorre do fato de que em inúmeras situações as prioridades e políticas públicas ali colocadas não são as mesmas que a sociedade reivindica pois, são colocadas de forma técnica e burocrática pelos gestores que administram o orçamento unilateralmente, sem, contudo, levar em conta a vontade popular.

Desse modo, vê-se que o orçamento participativo se apresenta como mecanismo viável para sanar o déficit de democracia nas leis orçamentárias, no sentido de permitir a participação popular e ao mesmo tempo contemplar políticas públicas e direitos pleiteados pela coletividade.

Nos dias atuais, tal participação se torna menos dispendiosa, já que é feita por meios digitais, permitindo-se, assim, a realização e exequibilidade integral do orçamento participativo.

Assim, além de instrumento de planejamento na formulação das ações de políticas públicas e de participação popular o orçamento participativo passa a ser ferramenta para a ação gerencial popular na vida do Estado, visto que introduz novos conceitos e indicadores que permitem avaliar a eficácia e a efetividade da prestação dos serviços públicos pelo governo à sociedade.

Portanto, com o orçamento participativo a população passa a exigir mudanças de modelo de planejamento e na priorização de políticas públicas que melhor contemple os anseios sociais pois, assim, a sociedade exige maior responsabilidade e racionalidade no processo de alocação dos recursos, impondo um novo padrão de cultura na administração pública, pautada em transformações qualitativas que passam, naturalmente, pela modernização da máquina governamental e da legislação correlata notadamente a alteração do texto constitucional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mayne Ramos; DANTAS Leiliam Cruz. **Políticas públicas, orçamento participativo e desenvolvimento local em Campina Grande-PB**. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/POLÍTICAS%20PÚBLICAS,%20ORÇAMENTO%20PARTICIPATIVO%20E%20DESENVOLVIMENTO%20LOCAL%20EM%20CAMPINA%20GRANDE-PB.pdf>. Acesso em 05 dez. 2016.

ASSIS, Nilson Rodrigues de. **A necessidade de uniformização de conceitos e procedimentos. Demonstrativo das despesas obrigatórias de caráter continuado**: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. 2007. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10090/demonstrativo\\_despesas\\_assis.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10090/demonstrativo_despesas_assis.pdf?sequence=1). Acesso em 21 nov. 2016.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. In: *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BORBA, Cláudio. **Direito tributário: teoria e 1000 questões**. 22. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2ª reimpressão, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, 293 p.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). **Lei Complementar nº. 101, 4 maio 2000**. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24p., maio 2000.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA>. Acesso em 05 dez. 2016.

COSTA JÚNIOR, Antônio Gil da. **O Orçamento Participativo na Gestão Pública**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-orcamento-participativo-na-gestao-publica,46896.html>. Acesso em 04 dez. 2016.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o minidicionário da língua portuguesa século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2001.

GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira. **Direito financeiro na jurisprudência do supremo: homenagem ao ministro Marco Aurélio**. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em 15 nov. 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: Why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodim, 2016.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2002.

MAIA, Wagner. **História do orçamento público no Brasil**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/1560504-Wagner-maia-historia-do-orcamento-publico-no-brasil.html>. Acesso em 27 març. 2020.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**: teoria e questões. 5 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

MILLON, Lara Vanessa. **Participação popular nas políticas públicas municipais**: eficácia e implementação. Disponível em: [pgsskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/download/1896/180](http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/download/1896/180). Acesso em 05 dez. 2016.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **O que é orçamento de investimentos?** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/governanca-das-empresas-estatais/orcamento-de-investimento-das-estatais/o-que-e-orcamento-de-investimentos>. Acesso em 17 nov. 2016.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O processo orçamentário na lei de responsabilidade fiscal**: Instrumento de planejamento. Disponível em: [http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O\\_Processo\\_orcamentario\\_na\\_LRF\\_instrumento\\_de\\_planejamento.pdf](http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf). Acesso em 27 nov. 2016.

PAES, Rodrigo (org). Limites da Democracia. **Contemporâneos** - Revista de Artes e Humanidades, v. 1, p. 1-15, 2007. ISSN 1982-3231.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 200 questões comentadas. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2013.

PELLINE, Ana Maria. Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública, uma nova proposta. **Revista ConTexto**, Porto Alegre, v.3, nº 4, p. 1, mar. 2003. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/ConTexto/article/viewFile/11636/6838>. Acesso em 10 nov. 2016.

PINTO, Élidea Graziane, **Sociedade que não planeja aceita a má qualidade do gasto público**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-06/contas-vista-sociedade-nao-planeja-aceita-ma-qualidade-gasto-publico>. Acesso em 08 dez. 2016.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus; MÔNICO, Diego V. G. Del. **Orçamento participativo (OP) no Brasil**: identificação de casos relevantes do período 1989 - 2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica, 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG33.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG33.pdf). Acesso em 03 dez. 2016.

SCAFF, Fernando Facury. República, Tributação, Finanças. In: **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. 2008.

SEBRAE. **Formulação de políticas públicas**: Definir o objetivo, os programas que serão desenvolvidos e as metas a serem alcançadas ajuda na elaboração das linhas de ação a serem

aplicadas. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/formulacao-de-politicas-publicas,e38b9e665b1824>. Acesso em 05 dez. 2016.

SILVA, Moacir Marques da. A lógica do planejamento público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VILLEGAS, Hector B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7. ed. amp. atual. Buenos Aires: Depalma, 2001.

Recebido em: 05/09/2019

Aceito em: 28/03/2020