

ISSN 1982-0496

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA FISCAL

PUBLIC BUDGET AS A TOOL FOR FISCAL CITIZENSHIP

Marcus Abraham

Doutor em direito público (UERJ), professor adjunto de direito financeiro (UERJ), desembargador Federal – TRF-2.

Resumo

O artigo trata da questão da cidadania participativa em sua vertente fiscal, tomando o orçamento público como instrumento a ser divulgado e conhecido pela população como forma privilegiada de controle e planejamento de gasto dos recursos públicos voltados a atender as necessidades coletivas. Versa também sobre a possibilidade de os cidadãos influenciarem diretamente a elaboração do orçamento público, ao lado do Poder Executivo e Legislativo, através do mecanismo do orçamento participativo.

Palavras-chave: Orçamento público – Cidadania participativa – Cidadania fiscal – Educação Fiscal – Transparência – Orçamento participativo.

Abstract

This paper deals with the issue of participatory citizenship in the fiscal field, taking public budget as the tool to be disseminated and made known by the population as a privileged form of planning and control of public expenditure. It also deals with the possibility of citizens' direct influence over the development of the public budget, alongside with the Executive and the Legislature, through the participatory budget mechanism.

Keywords: Public budget – Participatory citizenship – Fiscal citizenship – Fiscal education – Transparency – Participatory budget.

1. INTRODUÇÃO

Dentro do atual contexto de globalização, de avanço tecnológico e de amplo acesso às informações, as sociedades contemporâneas e os seus cidadãos exigem cada vez mais transparência nas atividades realizadas pelos governantes, obrigando o administrador público a adotar gestões mais democráticas e participativas, inclusive nas finanças públicas. O clamor vindo das ruas de várias capitais brasileiras recentemente tem como um de seus motes exatamente a capacidade de os administradores dos recursos públicos devolverem os tributos pagos à população sob a forma de serviços e benefícios.

Na seara fiscal, o orçamento público ainda é pouco conhecido pela população. Apesar disso, desempenha o papel de um dos mais relevantes instrumentos de planejamento e controle financeiro, contemplando, hodiernamente, a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução, configurando um instituto fundamental no Estado Democrático de Direito contemporâneo. É mais do que um documento meramente técnico, uma vez que revela as políticas públicas adotadas pelo Estado ao procurar atender às necessidades e interesses da sociedade, conjugando-as com as pretensões e possibilidades de realização dos cofres públicos.

A secular complacência com práticas como a sonegação, o contrabando, a corrupção e com o desvio de recursos públicos vem sendo paulatinamente erradicada da cultura brasileira, numa inequívoca aproximação ao ideário republicano no seu viés fiscal. Hoje, percebe-se um efetivo amadurecimento da democracia brasileira, com a inquestionável conscientização da população dos seus direitos de cidadania, decorrentes do texto e do espírito da Constituição Federal de 1988. Arrecadar com justiça, administrar com zelo e gastar com sabedoria são os comandos que subjazem às normas da nossa Constituição e que se encontram espalhados em nosso Direito Financeiro brasileiro, em especial pelas previsões da cinquentenária Lei nº 4.320/1964, a Lei Geral dos Orçamentos, e da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste aspecto, o orçamento público pode passar a constituir uma ferramenta de mudança social, sendo o cidadão convocado a participar ativamente deste fundamental processo, no que hoje comumente é denominado por *cidadania fiscal*.

São exatamente as normas jurídicas e os mecanismos e instrumentos que permitem a participação social no processo orçamentário que se pretende explorar neste trabalho, analisando institutos como cidadania ativa, educação e transparência fiscal e orçamento participativo.

2. CIDADANIA PARTICIPATIVA E CIDADANIA FISCAL

O cidadão possui direitos e deveres fundamentais perante a sociedade que integra. Por sua vez, o Estado demandará recursos financeiros necessários e suficientes para financiar os inúmeros bens e serviços que serão oferecidos e colocados à disposição da coletividade.

E, como principal fonte de receitas financeiras estatais, o tributo, atualmente,

passa a ser considerado o "*preço da liberdade*"¹, custo este que pode ser explicado recorrendo-se à ideia de pacto social entre o cidadão e o Estado (e cidadãos entre si), em que o primeiro cede parcela do seu patrimônio (originário do capital ou trabalho) em favor do segundo, que lhe fornecerá bens e serviços para uma existência digna e satisfatória em sociedade. Assim, desenvolvendo a noção de um pacto social do qual o cidadão é parte, adviria para este o direito de ter acesso a mecanismos para participar ativamente na gestão deste custo ao lado dos poderes estatais, desde a formulação das políticas públicas, passando pelo dispêndio dos recursos, até o controle da execução orçamentária.

Neste momento, destacam-se os debates a respeito do direito fundamental do cidadão de, não apenas ser adequadamente informado sobre a origem e aplicação dos recursos públicos, mas principalmente de participar ativamente nas escolhas das políticas públicas. Para concretizar esse espírito, paulatinamente o Direito brasileiro vem incorporando ao seu ordenamento normas que estimulam o exercício da cidadania fiscal na área financeira, através dos mecanismos de transparência fiscal e de participação do cidadão.

Afinal, como assevera Vanessa Cerqueira, "*no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, é imprescindível para concretização da cidadania participativa que haja transparência nas relações fiscais propostas e efetivadas pelo Estado*".² E, por sua vez, Ricardo Lobo Torres adverte-nos que o Estado "*deve revestir a sua atividade financeira da maior clareza e abertura, tanto na legislação instituidora de impostos, taxas, contribuições e empréstimos, como na feitura do orçamento e no controle da sua execução*".³

Etimologicamente, *cidadania* origina-se do vocábulo latino *civitas*, que tem o mesmo significado de *polis* em grego: designa o conjunto de pessoas com direitos e deveres peculiares decorrentes da pertença, na qualidade de cidadãos (*civis*, em latim; *polites*, em grego), à República Romana ou à Cidade-Estado grega (*polis*), como o direito de votar, o de ocupar cargos públicos e o dever de contribuir com gastos de guerras.

Para Paul Magnette, no coração do *status* de cidadão em Atenas e Roma estava a possibilidade de *participação na prática do poder público*. Mesmo quando alguns direitos típicos da cidadania eram estendidos a estrangeiros, não era comum que se lhes fossem conferidos poderes para votar.⁴

Mas, na Antiguidade, a cidadania era entendida como o direito de apenas alguns indivíduos (os que preenchessem determinados requisitos⁵) em participar das

¹ Expressão utilizada por TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimação da Capacidade Contributiva e dos Direitos Fundamentais do Contribuinte. In: SCHOUERI, Luis Eduardo (Coord). **Direito Tributário – Homenagem a Alcides Jorge Costa**. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 432. Este autor, por sua vez, vai buscar esta expressão em James Buchanan que fala em *Liberty Tax* para significar que o tributo implica sempre perda de uma parcela de liberdade ("*one degree of freedom is lost*") e Paul Kirchhof: "O direito fundamental do proprietário não protege a propriedade contra a tributação, mas assegura a liberdade do proprietário no Estado Fiscal".

² CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis de. Transparência Fiscal. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 54, 2001. p. 88.

³ Citação de Ricardo Lobo Torres em conferência realizada em 27/10/2000 no XIV Congresso Brasileiro de Direito Tributário realizado pelo IDEPE/IBET, citado por CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis de. Op. cit. p. 103.

⁴ MAGNETTE, Paul. **Citizenship: The History of an Idea**. Colchester: ECPR, 2005. p. 7-8.

⁵ Na Antiga Atenas, cidadãos, os quais possuíam o direito de votar, eram apenas os homens adultos que já houvessem completado seu treinamento militar. Mulheres, crianças, escravos, escravos libertos e os estrangeiros (*xenos*) estavam excluídos da cidadania.

decisões de interesse da cidade por meio da *ekklesia* e das *comitia*, respectivamente principais assembleias populares de Atenas e Roma, cujas reuniões ocorriam na *ágora* (Atenas) ou no *forum* (Roma), praças públicas em que se reuniam para esse fim.

É curioso perceber que, mesmo na Antiguidade, a questão dos recursos vindos do patrimônio particular para fazer frente às despesas públicas era parte da vida política: certos direitos ligados à cidadania poderiam ser perdidos não somente por atos de desonra, mas também pela falha no pagamento de um débito para com a Cidade-Estado (*atimia*, do grego "a", indicando *negação*, e "timê", significando "honra").⁶ Vê-se com isso ser conatural à noção de uma sociedade política o dever dos cidadãos de concorrerem para suportar os gastos públicos.

Hoje, o conceito de cidadania é bem mais amplo do que aquele da Antiguidade Clássica. Segundo a lição de Dalmo de Abreu Dallari, a *cidadania* expressa

um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.⁷

Nas palavras de Paulo Bonavides:

O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático.⁸

Neste ponto não se pode deixar de considerar a *cidadania*, em termos atuais, como um direito fundamental básico e essencial, sem o qual não é possível obter e exercer nenhum outro direito, o que, na concepção de Hannah Arendt⁹, se expressa na celebrada ideia de cidadania como o "*direito a ter direitos*", isto é, as comunidades políticas devem garantir um feixe básico de direitos a seus cidadãos.

Já a expressão *cidadania participativa* ou *ativa* é a designação dada para a efetiva e direta participação do cidadão na vida social e política em determinada sociedade. Como se viu acima, embora limitada a apenas alguns membros da sociedade ateniense e romana, a cidadania se expressava não só em uma pertença étnica a determinado povo, mas sobretudo na possibilidade de participar ativa e

⁶ JOINT ASSOCIATION OF CLASSICAL TEACHERS. **The World of Athens**. Cambridge: Cambridge University, 2003. p. 226.

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998. p. 14.

⁸ BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 7.

⁹ ARENDT, Hannah. **O sistema totalitário**. Trad. Roberto Raposo. Lisboa: Dom Quixote, 1978.

diretamente de relevantes decisões públicas.

Com o advento do Estado Moderno, e com o exponencial aumento das populações, tal forma de decisão foi substituída pela democracia representativa¹⁰: o cidadão, através das eleições, escolhe os seus representantes, e serão estes a tomar diretamente as decisões políticas que afetarão a sociedade. Este modelo apresenta como características básicas:

O termo 'democracia representativa' transmite a complexidade, riqueza e singularidade da ordem política dos modernos, uma síntese original de duas tradições políticas distintas e, em certos aspectos, alternativas. 'Democracia', uma palavra grega sem equivalente latino, significa governo direto ('fazer as coisas') pelo povo. Representação, uma palavra latina sem equivalente grego, implica uma ação delegada por parte de algumas pessoas em favor de outras. Como uma mistura desses dois componentes, a democracia representativa, em seu significado padrão, tem quatro características principais: (a) a soberania do povo expressa na nomeação pela via eleitoral de representantes; (b) a representação como uma relação livre de mandato; (c) mecanismos eleitorais para garantir alguma medida de capacidade de resposta ao povo por parte dos representantes que falam e agem em seu nome; e (d) o sufrágio universal, que fundamenta a representação em um importante elemento de igualdade política. [...] Esta igualdade formal básica na distribuição do poder de voto entre os cidadãos adultos dá a marca de autorização e legitimidade a um governo que repousa sobre o consentimento, mas não sobre a presença direta do povo no processo legislativo.¹¹ (tradução nossa)

Este modelo de representatividade, contudo, vem demonstrando sinais de

¹⁰ "Tomemos como axioma a impraticabilidade da idéia pura de democracia direta. Não só é impraticável que todos decidam sobre tudo, como a radicalização da noção de participação tende a negar a representação. E admissível falar em democracia direta no caso dos antigos, conquanto o *demos* helênico fosse demasiado restrito. Os modernos propuseram a democracia representativa exatamente para enfrentar a diversificação social e o recorrente problema da quantificação do *demos*. Coloquemos a questão em outros termos: *é possível que a democracia representativa assimile outros formatos de participação democrática além do sufrágio?* A resposta é normativamente afirmativa, e o móvel dessa forma de democracia participativa se traduz na diminuição do espaço que separa deliberantes de deliberações no interregno eleitoral, mediante novos controles." GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**, São Paulo, 69: 49-78, 2006. p. 55.

¹¹ "The term 'representative democracy' conveys the complexity, richness and uniqueness of the political order of the moderns, an original synthesis of two distinct and in certain respects alternative political traditions. 'Democracy', a Greek word with no Latin equivalent, stands for direct rule ('getting things done') by the people. Representation, a Latin word with no Greek equivalent, entails a delegated action on the part of some on behalf of someone else. As a mixture of these two components, in its standard meaning representative democracy has four main features: (a) the sovereignty of the people expressed in the electoral appointment of the representatives; (b) representation as a free mandate relation; (c) electoral mechanisms to ensure some measure of responsiveness to the people by representatives who speak and act in their name; and (d) the universal franchise, which grounds representation on an important element of political equality. [...] This basic formal equality in the distribution of voting power among adult citizens gives the mark of authorisation and legitimacy to a government that relies upon consent, yet not on the direct presence by the people in the lawmaking process." URBINATI, Nadia. Representative democracy and its critics. In: ALONSO, Sonia et alii (Ed.). **The future of representative democracy**. Cambridge: Cambridge University, 2011. p. 23.

exaustão, ao menos em sua forma tradicional, razão pela qual as comunidades políticas têm buscado alternativas para que a tomada de decisões políticas tenha maior permeabilidade à participação direta popular.¹²

Sérgio Assoni Filho indica alguns dos sintomas desta crise do sistema representativo: a) a acirrada disputa pelo poder protagonizada pelos partidos políticos, cujas ações visam à maximização dos votos, muitas vezes tratando das políticas públicas simplesmente como meio para alcançar esse fim de perpetuação no poder; b) o atendimento prioritário, pelos políticos, dos interesses de pequenos grupos sociais influentes, que não refletem necessariamente os interesses da coletividade; c) a tendência à manutenção de privilégios dos dirigentes partidários, de caráter manifestamente oligárquico; d) a edição de programas de governo genéricos e isentos de compromissos palpáveis; e) a influência dos meios de comunicação de massa no resultado das eleições; f) o crescimento do aparato tecnocrático e burocrático.¹³ Na opinião deste autor, a tentativa de solução estaria precisamente na mescla de institutos de democracia representativa e de democracia participativa.

Existem diversos mecanismos para a participação do povo reconhecidos no Estado de Direito brasileiro. O principal ainda é a escolha de seus representantes no Poder Executivo e no Poder Legislativo por meio do voto. Além disso, temos os processos referentes ao referendo e ao plebiscito na seara legislativa, a iniciativa popular de projetos de lei, as denúncias, audiências, consultas e representações na esfera administrativa, a ação popular e demais medidas processuais no campo judicial. E, na área financeira, encontra-se mais recentemente o *orçamento participativo*.¹⁴

Por sua vez, a cidadania participativa nas finanças públicas, especificamente denominada como *cidadania fiscal*, expressa-se através das previsões legais que permitem o conhecimento e envolvimento do cidadão nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução. A promoção do acesso e da participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas se identifica nas seguintes propostas: a) programas de educação fiscal para a população; b) incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas; c) ampla divulgação por diversos mecanismos, até por meios eletrônicos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal; d) disponibilização e publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício financeiro; e) emissão de relatórios

¹² "Many observers of democracy insist that political representation is in crisis; even books have been entitled accordingly (Kochler 1985; Hayward 1996). The debate and diagnosis is probably as old as democratic political representation itself (Pitkin 1967), but the more recent debate was stimulated by an increase of participatory demands, the so-called participatory revolution of the 1970s that led Habermas to conclude that 'the grammar of politics is at stake' (Habermas 1987). The demand side is one aspect of this alleged crisis. The other aspect is whether politics still has the capacity to deliver public goods and to solve problems in the face of economic globalisation. Some have concluded that representation is in crisis from two sides, and that their interaction is reinforcing the crisis: higher demands for participation and effective state control coincide with the decreasing capacity of representative institutions to deliver." WESSELS, Bernhard. Performance and deficits of present-day representation. In: ALONSO, Sonia et alii (Ed.). **The future of representative democracy**. Cambridge: Cambridge University, 2011. p. 96.

¹³ ASSONI FILHO, Sérgio. Democracia e controle social do orçamento público. **Revista Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública**. São Paulo, IOB, v. 9, n. 11, nov. 2005. p. 17-35.

¹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. V: o orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 101.

periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária; f) legitimação para o cidadão denunciar aos órgãos competentes irregularidades nas contas públicas.

Devemos reconhecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº. 101/2000) teve papel fundamental neste aspecto, pois, além de instituir relatórios específicos para a gestão fiscal - Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e Prestação de Contas - e determinar sua ampla divulgação (inclusive por meios eletrônicos), incentiva a participação popular nas discussões de elaboração das peças orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária, através de audiência pública.

Para a efetivação do ideal participativo, a mesma LRF, no seu art. 73-A, prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato será parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições por ela estabelecidas.

3. EDUCAÇÃO FISCAL

Há não muito tempo o que víamos era a ausência de uma efetiva formação cívica em matéria fiscal, especialmente no ensino básico, ponto de partida para a consolidação do caráter do cidadão. Ao revés, o ensino da História brasileira dá-nos testemunho da ausência de uma mentalidade pautada na cidadania fiscal. Os livros e manuais que relatam os feitos do Brasil colonial, imperial e mesmo republicano não economizam palavras para descrever a malversação do dinheiro público pelos agentes estatais, dando ênfase às histórias de sonegação, contrabando e descaminho, como aquelas que narram os eventos ocorridos pela utilização de outras vias que não a Estrada Real (caminho oficial para circulação de mercadorias e pessoas), ou mesmo às histórias que deram ensejo ao surgimento de expressões populares como "santo do pau oco" (a prática de esconder, na cavidade interna oca de imagens de santos católicos, o desvio do minério que deveria ser tributado). Nem sempre, contudo, tais livros teciam considerações sobre os direitos de cidadania e os deveres necessários para garanti-los e exercitá-los como antídoto possível para tais comportamentos.

Mas, felizmente, essa postura mudou. Reconhecendo a importância da participação da sociedade no processo fiscal, assistimos hoje em dia a inúmeros governos brasileiros, nos três níveis federativos, adotarem programas de *educação fiscal*¹⁵, contribuindo para a melhoria da compreensão pública sobre tributação, responsabilidades do Estado e exercício da cidadania, aperfeiçoando, assim, a transparência na gestão pública e na prática da responsabilidade fiscal.

A Educação Fiscal deve ser compreendida como uma abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador. A Educação Fiscal deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seus propósitos e da importância do controle da sociedade sobre o gasto

¹⁵ A educação fiscal é considerada componente da educação formal, e desta maneira foi contemplada na Resolução nº 07/2010 do Conselho Nacional de Educação, no seu artigo 16.

público, através da participação de cada cidadão, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático.¹⁶

No âmbito federal, identificamos o relevante *Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)*¹⁷, que objetiva sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levando a todos conhecimentos básicos sobre Administração Pública, incentivando o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos, para, ao final, criar condições ideais de estabelecimento de uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Tem como objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania, visando ao constante aprimoramento da relação participativa e consciente entre o Estado e o cidadão e da defesa permanente das garantias constitucionais. Alicerça-se na necessidade de compreensão da função socioeconômica do tributo, da correta alocação dos recursos públicos, da estrutura e funcionamento de uma Administração Pública pautada por princípios éticos e da busca de estratégias e meios para o exercício do controle democrático.¹⁸

O Programa Nacional de Educação Fiscal visa contribuir para que o Estado cumpra seu papel constitucional de reduzir as desigualdades sociais e ser instrumento de fortalecimento permanente da democracia, tendo por base os seguintes fundamentos: a) *na educação*, o exercício de uma prática pedagógica que objetiva formar um cidadão autônomo, reflexivo e consciente de seu papel, capaz de contribuir para a transformação da sociedade; b) *na cidadania*, o estímulo ao fortalecimento do poder do cidadão para o exercício do controle democrático do Estado, incentivando-o à participação coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração de leis para sua execução; c) *na ética*, a opção pelos caminhos que nos levem à adoção de condutas responsáveis e solidárias, que privilegiem sempre o bem comum; d) *na política*, a decisão de compartilhar os conhecimentos adquiridos sobre gestão pública eficiente, eficaz e transparente quanto à captação, à alocação e à aplicação dos recursos públicos, com responsabilidade fiscal e ênfase no conceito de bem público como patrimônio da sociedade; e) *no controle social*, o foco na disseminação dos conhecimentos e instrumentos que possibilitem o cidadão atuar no combate ao desperdício e a corrupção; f) *na relação Estado-Sociedade*, o desenvolvimento de um ambiente de confiança entre a Administração Pública e o cidadão, oferecendo-lhe um atendimento respeitoso e conclusivo, com ênfase na transparência das atividades estatais; g) *na relação Administração Tributária-Contribuinte*, o estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias e ao combate à sonegação fiscal, ao contrabando, ao descaminho e à pirataria.

Assim, resumidamente, podemos dizer que o Programa Nacional de Educação Fiscal propõe-se a: 1) ser um instrumento de fortalecimento permanente do Estado democrático; 2) contribuir para robustecer os mecanismos de transformação social por meio da educação; 3) difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã; 4) ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado; 5) contribuir para aperfeiçoar a ética na Administração

¹⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **Educação fiscal no contexto social**: Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009. p. 27.

¹⁷ A Portaria Interministerial nº 413/2002 define as competências dos órgãos responsáveis para implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF, com os objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

¹⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. Op. cit. p. 3.

Pública e na sociedade; 6) harmonizar a relação Estado-cidadão; 7) desenvolver a consciência crítica da sociedade para o exercício do controle social; 8) aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência do Estado; 9) aumentar a responsabilidade fiscal; 10) obter o equilíbrio fiscal; 11) combater a corrupção; 12) promover a reflexão sobre nossas práticas sociais; 13) melhorar o perfil do homem público; 14) atenuar as desigualdades sociais.

A grande maioria dos Estados brasileiros também adota programas de educação fiscal. Apenas para citar alguns exemplos, trazemos como primeiro o do *Estado de São Paulo*, cujas atividades são planejadas e desenvolvidas no âmbito do Grupo de Educação Fiscal - GEFE/SP que foi instituído pelo Decreto nº 57.362 de 23 de setembro de 2011, destacando-se programas como a "Fazenda Aberta" e "Fazenda Vai à Escola", bem como participações em seminários e elaboração de

cartilhas e diversos materiais didáticos destinados a vários segmentos da sociedade. Na mesma linha, identificamos o programa Estadual de Educação Fiscal do *Estado do Rio Grande do Sul* – PEF/RS, que foi instituído pela Lei nº 11.930 de 23/06/2003, para a inclusão e disseminação de temas como orçamento público, ingresso de receitas, despesa pública e fiscalização do Estado, os quais fazem parte da rotina em sala de aula, mostrando-se aos estudantes e sociedade em geral que cidadania se aprende todos os dias. No *Estado do Rio de Janeiro*, o Decreto nº 26.023/2000 instituiu o seu Programa de Educação Fiscal, a ser desenvolvido, de forma sistemática e permanente, nas escolas de ensino fundamental e médio da rede oficial e privada de ensino e nas Universidades. Finalmente, no *Estado da Bahia*, o Decreto nº 7.505/99 instituiu o Programa de Educação Tributária - PET BAHIA, criando a campanha "Sua Nota é um Show", com objetivo de desenvolver a conscientização da importância do ICMS no cumprimento das obrigações sociais do Estado; estimular o hábito de exigir documentos fiscais, quando da aquisição de mercadorias; incrementar o combate à sonegação fiscal etc.

4. TRANSPARÊNCIA FISCAL

A *transparência fiscal* na prestação de contas tem sido exemplar a partir das previsões contidas na LRF, especialmente com a divulgação em veículos de fácil acesso, inclusive pela Internet, das finanças e dos serviços públicos, possibilitando a qualquer cidadão acompanhar diariamente informações atualizadas sobre a execução do orçamento e obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos).

O Brasil já se tornou referência em matéria de divulgação espontânea de informações governamentais, e o cidadão bem informado possui melhores condições para participar ativamente da vida em sociedade, fortalecendo a cidadania fiscal brasileira. Afinal, nossa Constituição Federal dispõe, em seu art. 5º, XXXIII, "*que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]*".

A transparência não se expressa apenas pela quantidade de informações, mas também pela sua qualidade, objetividade, inteligibilidade e, sobretudo, utilidade. Nesse passo, como ressalva Jean Starobinski,¹⁹ a transparência fiscal não pode ser

¹⁹ STAROBINSKI, Jean. **Jean-Jacques Rousseau. A transparência e o obstáculo**: seguido de sete ensaios de Rousseau. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 25.

vista apenas, ou simplesmente, sob a ótica do acesso à informação, mas seu conceito deve ser compreendido de maneira abrangente, abarcando outros elementos tais como responsividade, *accountability*, combate à corrupção, prestação de serviços públicos, confiança, clareza e simplicidade.

Nesta esteira, vimos a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que, além de colocar à disposição todo o tipo de informação, inclusive as de natureza financeira, permite, também, o acesso à informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (art. 7º, inciso VII). E, também, a promulgação da Lei nº 12.741, de 08/12/2012 (Lei de Transparência Tributária), que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor dos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal, bem como altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Segundo o que dispõe o art. 48 da LRF, são instrumentos de transparência na 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.

A transparência será assegurada, também, pelo: 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; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Por sua vez, o art. 49 da LRF determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Ainda, em relação ao conhecimento e acompanhamento da execução orçamentária e financeira, o novo art. 48-A (introduzido pela Lei Complementar nº 131/2009) determina que os entes da Federação disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o *acesso a informações*: I – *quanto à despesa*: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao

procedimento licitatório realizado; II – *quanto à receita*: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Outro instrumento tratado pela LRF para oferecer maior efetividade à transparência refere-se à *escrituração e a consolidação das contas públicas*. Aprimorar a técnica de escrituração pública, que é um relevante instrumento de gestão para o administrador público e manancial de informações para o cidadão, é um dos diversos desígnios da LRF (arts. 50 e 51). A integração e a harmonização das normas contábeis federais com a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de normas gerais de consolidação das regras contábeis do setor público, é uma necessidade numa federação como o Brasil.

O conhecimento, a correta observância e a regular aplicação dessas normas são imprescindíveis para uma eficaz e eficiente arrecadação, administração e destinação dos recursos públicos. Conferir à Administração Pública informações adequadas permite uma tomada de decisão mais acurada e em linha com o interesse público.

Nesse sentido, determina a LRF que, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes regras: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa; III – as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; IV – as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos; V – as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor; VI – a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos (art. 50, LRF).

Outrossim, cabe ao Poder Executivo da União promover, até o dia trinta de junho de cada ano, a *consolidação*, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público (art. 51, LRF).

Atendendo ao preceito constitucional, a LRF regulamentou a publicação bimestral do *Relatório Resumido da Execução Orçamentária* (RREO), previsto no § 3º do art. 165 da CF/1988. Assim, segundo o art. 52 da LRF, este relatório será composto de: I – *balanço orçamentário*, que especificará, por categoria econômica, as: a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada; b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo; II – *demonstrativos da execução*: a) das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar; b) das despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício; c) despesas, por função e subfunção.

Por sua vez, o art. 53 da LRF estabelece que acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a: I – apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício; II – receitas e despesas previdenciárias; III – resultados nominal e primário; IV – despesas com juros; V – Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. E o relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos: I – do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição (vedação à realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta); II – das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos; III – da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Documento importante que deve acompanhar o RREO é o termo de justificativa que deverá ser apresentado, quando for o caso: I – da limitação de empenho; II – da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança (§ 2º, art. 53, LRF).

Outro relatório previsto na LRF é o *Relatório de Gestão Fiscal* (art. 54). Segundo a lei, ao final de cada quadrimestre, será emitido e assinado pelos titulares dos Poderes e órgãos, e conterà (art. 55): I – comparativo com os limites previstos na LRF dos seguintes montantes: a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; b) dívidas consolidada e mobiliária; c) concessão de garantias; d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; II – indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites; III – demonstrativos, no último quadrimestre: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) da liquidação, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano, das operações de crédito por antecipação de receitas.

Além dos relatórios anteriormente citados, a LRF exige a realização das *prestações de contas*, a serem feitas pelos Chefes do Poder Executivo, que incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (arts. 56 e 57, LRF).

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, às ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (art. 58, LRF).

5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O *orçamento participativo* indica a ideia de que a população pode ser consultada e oferecer propostas para a elaboração do orçamento público. Assim, além do Executivo, que possui o cometido constitucional de propor o projeto de lei

orçamentária, e do Legislativo, cuja missão é aprová-lo por meio do debate parlamentar, um novo núcleo de decisão despontaria como instrumento de democracia direta: a *participação direta* do povo. Em busca de uma definição desta modalidade de orçamento, assim se manifestou Brian Wampler:

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004). É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira (ABERS, 2000; WAMPLER, 2007).²⁰

O orçamento participativo, que já se expandiu para vários municípios brasileiros²¹, foi uma criação tipicamente nacional nos moldes em que praticado hoje, como reconhecido pelo Banco Mundial.²² Em 2005, já atingira mais de 300 municípios ao redor do mundo, o que demonstra o sucesso da experiência.

O interesse despertado por este mecanismo de participação popular direta na gestão dos recursos públicos reside também no fato de ter o condão de unir diferentes espectros do cenário político.²³ O orçamento participativo é valorizado tanto como forma de convocar o povo para partilhar do exercício do poder estatal (tradicionalmente identificada como uma posição das esquerdas) como pelo potencial

²⁰ WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, 2008. p. 69.

²¹ "O Orçamento Participativo é adotado hoje por mais de cem municípios brasileiros, em todas as regiões do país. Em vários deles, a experiência está em sua segunda, terceira e mesmo quarta gestão administrativa. Do ponto de vista partidário, surgiu embrionariamente em administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança/ES e Vila Velha/ES, em períodos esparsos dos anos 1970 e 1980. É, porém, a partir de 1989 que ganha visibilidade nacional com sua adoção pela administração do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre/RS. É ali que o projeto de participação direta junto ao orçamento público adquire maior complexidade, facilitada pela continuidade que teve, desde então, ao longo de quatro administrações municipais." VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 244.

²² WAMPLER, Brian. A guide to participatory budget. In: SHAH, Anwar. (Ed.). **Participatory budget**. Washington, D.C.: World Bank, 2007. p. 22.

²³ "De Porto Alegre, o Orçamento Participativo passa a ser utilizado como modelo de democratização do orçamento público, não só entre partidários do PT e PMDB, mas também em administrações de outros partidos, entre eles, PSDB, PSB, PDT e PFL." VITALE, Denise. Op. cit. p. 244.

de austeridade fiscal que é capaz de gerar quando os contribuintes passam a ter real noção da destinação dos valores arrecadados (postura relacionada às práticas ditas *neoliberais* de controle do aumento dos gastos públicos).²⁴

Através do *orçamento participativo*, criam-se núcleos de decisões descentralizados e independentes, para que, através de conselhos populares especialmente criados para este fim, haja uma efetiva representação da opinião pública local, oferecendo ao cidadão um canal específico para manifestar suas necessidades, gerando, ao fim, uma maior consciência de cidadania ao povo. Nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira, o orçamento participativo "*dá nascimento a dois focos de poder democrático: um, pelo voto; outro, pelas instituições diretas de participação*".²⁵

A experiência de Porto Alegre de organização do orçamento participativo é emblemática, chegando a ser reconhecida pela II Conferência da UN-Habitat em Istambul como uma das 42 melhores práticas mundiais de governança urbana.²⁶ A metodologia ali aplicada permitiu a articulação entre o microcosmo local, o âmbito regional e a seara mais ampla da cidade como um todo:

[...] a organização e a metodologia de discussões e de deliberação do orçamento participativo estão assentadas, nas experiências que seguem o modelo de Porto Alegre, em um conjunto de espaços que articulam o local (bairro) com a região e com o contexto municipal mais geral (cidade). Apresenta diferentes níveis de participação, que vai da esfera local e regional, caracterizada pela participação direta (em associações de bairro, conselhos populares, clubes de mães, assembleias regionais) que se articula com a representação dos delegados nos fóruns regionais e, finalmente, com os conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo, responsáveis pela discussão do orçamento confrontando o conjunto das demandas regionais.

À articulação entre a participação direta e a representação segue-se uma articulação entre os diversos fóruns, fundamentalmente pelo procedimento de regionalização. Assim, o processo desenvolve-se de forma piramidal, conjugando a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável) às assembleias locais e regionais.²⁷

O orçamento participativo continua, na esfera municipal, fazendo novos adeptos. No corrente ano de 2014, o Município de São Paulo, maior centro urbano do Brasil, adotou o modelo por meio do Decreto nº. 54.837, de 13/02/2014, o qual estabeleceu o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

As atribuições deste Conselho encontram-se no art. 2º do referido Decreto, e aqui se pode citar algumas: 1) propor diretrizes para a elaboração da proposta do

²⁴ BOTEY, Luis Emilio Cuenca; CÉLÉRIER, Laure. **Participatory Budgeting**: a Bourdieusian interpretation. Trabalho apresentado na *3rd Global Conference on Transparency Research*. Paris, 2013. Disponível em: <<http://campus.hec.fr/global-transparency/wp-content/uploads/2013/10/Cuenca-C%3%A9l%3%A9rier-PBPOA-2013-Transparency-research.pdf>> . Acesso em: 20 jul. 2014.

²⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 359.

²⁶ GOLDFRANK, Benjamin. Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. In: SHAH, Anwar. (Ed.). **Participatory budget**. Washington, D.C.: World Bank, 2007. p. 93.

²⁷ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007. p. 156-157.

Programa de Metas, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); 2) propor metodologia para o processo de participação da sociedade civil na discussão e elaboração da proposta do Programa de Metas, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); 3) promover a participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento da Prefeitura do Município de São Paulo; 4) colaborar com a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação da execução do Programa de Metas, do Plano Plurianual e da execução orçamentária anual; 5) acompanhar e monitorar a execução orçamentária anual e o cumprimento do Programa de Metas e do Plano Plurianual, contribuindo para possíveis revisões e manutenção da integração, articulação e compatibilização dos instrumentos de planejamento; 6) propor e participar de audiências públicas, plenárias, oficinas de formação, seminários e outras atividades participativas relacionadas à elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento; 7) articular-se de forma contínua e permanente com os Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras e demais instâncias participativas da Administração Pública Municipal; 8) aprovar a constituição de comissões internas temporárias.²⁸

Por sua vez, no âmbito federal, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, da Presidência da República, buscando atender às manifestações populares que espocaram ao redor de várias capitais do país, buscou criar ferramentas de maior influência popular na tomada das decisões governamentais (instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social). Esta tentativa alcança também o ciclo orçamentário federal: seu art. 4º, inc. V estatui ser um de seus objetivos o de "desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento". Indica, com isso, a inspiração no modelo de orçamento participativo municipal, querendo agora transplantá-lo para a esfera federal como meio de participação direta do cidadão na definição das políticas públicas e seu viés financeiro em sociedade.

Ocorre que a Constituição de 1988 não veicula qualquer previsão de orçamento participativo para o nível federal ou estadual. A bem da verdade, nem mesmo há um dispositivo constitucional que discorra expressamente sobre o orçamento participativo no nível municipal. Aquilo que mais se assemelha a um fundamento constitucional para o orçamento participativo municipal situa-se no art. 29, incisos XII ("cooperação das associações representativas no planejamento municipal") e XIII ("iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado").

Portanto, em regra, o Poder Executivo não está obrigado nem pode ser compelido a levar em consideração as propostas populares quando da elaboração do orçamento, sobretudo em razão de que o art. 165 da Constituição estabelece claramente o *caráter privativo da iniciativa* do Poder Executivo na elaboração do orçamento.²⁹

²⁸ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto nº. 54.837, de 13/02/2014. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14022014D%20548370000> Acesso em: 03 ago. 2014.

²⁹ "A aplicação prática dessa forma de controle suplementar também não elimina o binômio conveniência e oportunidade no âmbito governamental, ou seja, continua preservada a discricionariedade dos poderes executivo e legislativo, tendo em vista que deve ser respeitada uma certa margem de ação/decisão tanto do administrador quanto do legislador, no exercício de suas competências constitucionais. Assim sendo, o ordenamento jurídico pátrio não faz com que os poderes fiquem vinculados às decisões tomadas pelos populares quando da elaboração e discussão orçamentárias, por exemplo, não ficando obrigados a

Contudo, cabe ao menos ponderar que, nos locais onde o orçamento participativo for efetivamente implantado, embora não esteja o Executivo jungido a seguir as sugestões populares, o desprezo das opiniões dos cidadãos que se reuniram para esse fim pecaria gravemente por um déficit de legitimidade democrática, bem como indicaria a frustração de uma legítima confiança dos participantes de que suas opiniões seriam minimamente consideradas.³⁰

Por um lado, pode-se ressaltar os pontos positivos, indicando aquilo que acima já foi dito: diante de um momento de crise do sistema representativo tradicional, a abertura para meios alternativos de exercício do poder estatal, através do convite para que o povo tome parte mais ativamente, pode fornecer uma válvula de escape para a crise apontada. A participação na elaboração do orçamento reveste-se de natureza especial, pois se está a decidir o modo pelo qual os recursos públicos angariados junto à sociedade serão gastos. Se o clamor das ruas acusa o Estado de não fornecer serviços básicos com qualidade frente à elevada carga tributária, o chamamento da sociedade civil para participar das decisões de *quanto*, *onde* e *como* despender os recursos permite não só uma maior transparência (noção dos custos e benefícios de se assumir esta ou aquela política pública), mas também gera uma corresponsabilidade dos participantes.

Ademais, a lógica do orçamento participativo também privilegia o princípio da subsidiariedade, visto por muitos como princípio implícito de toda e qualquer estrutura de um Estado federal, o qual se notabiliza pela divisão de atribuições e competências entre entes menores e maiores.³¹ Por subsidiariedade entenda-se o princípio pelo qual aquele que está mais próximo da realidade a ser influenciada percebe de modo mais claro quais são as necessidades concretas da situação. Ao revés, à medida que alguém se distancia da situação concreta (por exemplo, as instâncias burocráticas da Administração Pública, distantes das diversas localidades do Município), menos dados terá acerca das reais demandas de uma dada população. Desta maneira, a convocação dos cidadãos em assembleias locais para

observarem as prioridades hierarquicamente eleitas pela comunidade. Em outras palavras, não há vinculação jurídica dos poderes executivo e legislativo quanto ao mérito orçamentário, pois o controle social apenas sinaliza para uma vinculação voluntária dos referidos poderes, cuja atuação torna-se legítima na medida em que corresponda às expectativas manifestadas consensualmente pelos cidadãos na proposta orçamentária." ASSONI FILHO, Sérgio. Op. cit.

³⁰ Esta percepção se dá mesmo na classe política, como se vê na fala da Vice-Prefeita de Rio Claro - SP: "O OP de Rio Claro foi implementado no governo do PV/PT, de 1997 a 2004. Essa experiência foi marcada por inúmeros problemas, como a não viabilização das obras escolhidas pela população. Nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão: '*Isso é uma coisa que faz perder a credibilidade, movimentar aquele monte de gente, não dá continuidade. Gera uma frustração e ainda você tinha a comunidade muito contra, então foi muito difícil o segundo mandato*'. " SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011. p. 277.

³¹ "A vinculação do princípio federativo ao princípio da subsidiariedade é incontestável enquanto os postulados deste se realizam, de forma mais expressiva, na estrutura de uma organização federal, na qual se encontram distintos grupos superpostos, reconhecidos em sua pluralidade e relativa autosuficiência. De fato, tendo o federalismo a diversidade e o pluralismo de interesses como fundamento, conclui-se, pelo que já se disse até então sobre a subsidiariedade, que não é senão por meio dela que se pode alcançar, de forma mais apropriada, a finalidade do Estado federal, que é, em poucas palavras, justamente a harmonia entre os fatores que lhe servem de alicerce, vale dizer, o equilíbrio entre forças contraditórias da unidade e da diversidade. [...] E se no plano estritamente político o princípio da subsidiariedade tem na organização federal a sua mais significativa expressão, na esfera jurídica a afirmativa não há de ser diversa eis que, como princípio de repartição de competência, a subsidiariedade se aplica de imediato ao federalismo, que é modo de divisão de competências constitucionais por excelência, tendo, nesta partilha de poderes e encargos, o alicerce de todo o seu edifício constitucional." TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 211-213.

exporem suas necessidades, escolhendo seus representantes perante o Poder Público, pode liberar este potencial de fazer conhecer ao Estado as privações enfrentadas e conduzindo a uma melhor alocação de recursos públicos.³²

Uma outra questão do ponto de vista da democracia participativa está no incremento da *accountability* (prestação de contas) dos agentes políticos envolvidos na aprovação do orçamento. A participação popular nas escolhas orçamentárias torna os atores políticos e seus atos mais expostos à crítica e cobrança. Como salientou Marcia Ribeiro Dias em seu estudo sobre a implantação do orçamento participativo em Porto Alegre desde 1989, por vezes os vereadores sentiam-se constrangidos de contrariar a vontade popular configurada pelo orçamento participativo, temendo uma possível perda de votos em futuras eleições:

[...] por outro lado, contrariar essa vontade, que se expressa a partir dos segmentos populares do OP, pode significar para muitos vereadores a derrota eleitoral no próximo pleito. Assim, os vereadores de Porto Alegre não se sentem à vontade para alterar os Projetos de Lei encaminhados pelo Executivo com o 'carimbo' do Orçamento Participativo. Em primeiro lugar, pelo fato de suas próprias atribuições terem sido colocadas 'em xeque' e, em segundo lugar, pela pressão popular exercida pelos membros do OP na hora das votações. A situação de constrangimento levou vereadores, principalmente da oposição, a uma percepção da redução de sua capacidade decisória com relação ao orçamento municipal. A criação do Orçamento Participativo, no entanto, não anulou nenhuma das atribuições da vereança em função de não ter havido nenhuma alteração na legislação municipal que reduzisse sua capacidade legal de intervir, emendando os Projetos de Lei Orçamentários. O que passou a ocorrer foi uma recusa deliberada dos parlamentares em modificar as planilhas de investimentos através da incorporação de projetos de sua autoria.³³

O reconhecimento nacional e internacional que logrou obter, porém, não torna o orçamento participativo imune a críticas. A primeira crítica que pode ser formulada é aquela ilustrada no trecho acima citado desde o ponto de vista dos membros do Poder Legislativo. Segundo esta crítica, enquanto a opção institucional estatal e constitucional for por um modelo representativo de democracia, a vontade popular deve se expressar por meio da atuação dos representantes democraticamente eleitos, sendo possível a participação direta da população (que seria a exceção do sistema) somente nas hipóteses expressamente previstas na Constituição, o que não é o caso do orçamento participativo. "Constranger" o parlamentar a atuar seria uma forma indireta de retirar-lhe legitimidade no exercício de seu mandato.

Outra crítica possível seria a de que o orçamento participativo daria azo à manobras populistas de cooptação de grupos locais, movimentos sociais ou

³² "Ao ouvir os cidadãos sobre como o governo deve despender seus recursos, acredita-se que a alocação terá maior eficácia no enfrentamento das mazelas sociais. Seriam atacados os pontos de maior carência, já que o povo os indicaria. Reduzem-se os intermediários na gestão pública, acatam-se as demandas da população e diminuem os possíveis problemas da representação de interesses." CARVALHO, Carlos Eduardo; SILVA, Glauco Peres da. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 16, nº 3, set./dez. 2006, p. 431.

³³ DIAS, Marcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002. p. 251.

econômicos com o fim de influenciar na elaboração do orçamento como forma de avançar interesses particulares ou mesmo de certos grupos partidários³⁴. Outro risco seria o de que os conselhos do orçamento participativo fundariam mais uma instância de burocrática por analogia àquelas já existentes no âmbito estatal. Veja-se, a respeito, a análise de Edinara Terezinha de Andrade sobre a questão:

A história do associativismo civil no Brasil tem demonstrado que muitas organizações sociais foram criadas, estimuladas e/ou mantidas diretamente por agentes políticos enquanto parte do processo de organização de suas clientelas eleitorais. Neste processo, o Estado passa a ser o sujeito principal, tomando para si as demandas de *patronus* com objetivos particulares e, ao mesmo tempo, dos clientes por ele representados. O Estado, em si, se torna seu próprio recurso (por exemplo, empregos públicos, demandas ao OP). [...] Acataram-se, neste estudo, as conclusões de Baierle (1992) de que a União Associações de Moradores de Porto Alegre surgiu para organizar uma novidade - os movimentos comunitários 'combativos' que assumiram uma postura de enfrentamento ao Poder Público para a satisfação de suas reivindicações - mas terminou aprisionada por uma lógica burocrática e aparelhista de direção dos movimentos, reprodutora do paradigma estatal de organização da sociedade."³⁵

Encontra-se também dificuldade quanto à ausência de formação técnica por parte de delegados e conselheiros. Sendo o orçamento uma peça técnica, a preocupação com um grau mínimo de esclarecimento sobre o orçamento público é por vezes negligenciada, o que poderia facilmente conduzir a uma instrumentalização dos votos de conselheiros pouco informados sobre as reais possibilidades e limites do orçamento participativo.³⁶

³⁴ Esta a conclusão de Wagner de Melo Romão em pesquisa de campo conduzida junto aos Conselheiros de orçamento participativo de Osasco-SP: "Os resultados obtidos foram contundentes no sentido de apontar uma forte relação dos principais tomadores de decisão no processo participativo – os conselheiros – com a sociedade política, muito mais do que com as entidades da sociedade civil. Há, em realidade, uma divisão clara entre os membros do COP de Osasco, verificada a partir do tratamento dos dados obtidos por meio das entrevistas: a maioria dos conselheiros está disposta a atuar no jogo político local e considera o OP como um espaço privilegiado de visibilidade e acesso à sociedade política. Formam o grupo de *jogadores*. Por outro lado, há uma minoria de conselheiros que tende a se distanciar das instâncias do OP, seja por considerá-las pouco efetivas na determinação do orçamento público do município, seja pela percepção de que se trata de um espaço permeado pelos vícios da política tradicional. Formam o grupo de *idealistas*." ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, nº. 84, 2011. p. 221.

³⁵ ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Democracia, orçamento participativo e clientelismo**: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e de Blumenau/SC. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. p. 231-232.

³⁶ Marianne Nassuno informa que, quando da implantação do primeiro orçamento participativo em Porto Alegre (1989), a falta de formação técnica da população era um real desafio: "Além da ausência de recursos, também não havia no Executivo um método de planejamento participativo capaz de viabilizar a democratização do orçamento. O processo de discussão do orçamento público adotado acabou reproduzindo os padrões anteriormente vigentes devido à ausência de um procedimento que levasse em conta a linguagem, o estágio de organização e as expectativas do movimento popular. Essa situação foi agravada pela carência de formação técnica e de uma cultura de elaboração de políticas públicas alternativas por parte dos integrantes da Frente Popular." NASSUNO, Marianne. **Burocracia e**

Por fim, presente também a discussão se a análise meramente setorial da alocação de recursos, sem que se tenha uma visão de conjunto do orçamento e das diversas áreas que compõem a cidade (áreas estas que podem estar *subrepresentadas* ou *maxirepresentadas*) nem sempre é capaz de diminuir desigualdades interregionais dentro do próprio Município.³⁷

No plano da federação, a questão que ainda está por ser respondida diz respeito à realização prática desta forma de participação no macrocosmo representado pelo orçamento federal, como parece indicar o art. 4º, inc. V, do Decreto Presidencial nº 8.243/14. Recorde-se que a experiência dos orçamentos participativos nasceu no Brasil e se espalhou pelo mundo como instrumento de participação direta *local*. Com o ganho de escala insito à elaboração de um orçamento nacional em um país com dimensões continentais como o Brasil, ainda se espera para ver quais serão as soluções oferecidas pelo Governo Federal para evitar a *subrepresentação*, a *maxirepresentação* ou a *cooptação* de tal participação por parte de alguns grupos em detrimento de outros.

Se isto configura um risco que se corre no patamar local, por certo que esta tendência poderá se acentuar quanto aos grupos de pressão e o nível de articulação para buscar influir no trilionário orçamento federal. O orçamento participativo, para cumprir sua finalidade, não pode somente ser mecanismo de chancela das escolhas políticas feitas pelo governante que esteja circunstancialmente detendo o poder, nem podem os conselhos representativos da sociedade serem povoados apenas por movimentos e atores sociais que possuam visão política similar àquela dos ocasionais ocupantes de posições de mando.

6. CONCLUSÕES

O ciclo de cidadania fiscal (cidadania participativa nas finanças públicas) aqui apresentado, composto por educação fiscal, transparência e participação ativa (*orçamento participativo*) ainda necessita desenvolver-se e fincar raízes na prática brasileira como forma de progresso da democracia em nosso país.

O nível de conhecimento da real importância dos orçamentos públicos ainda é muito incipiente no Brasil, sendo pouco usual que o cidadão saiba o que é o orçamento público, e menos ainda que saiba consultá-lo frutuosamente. A mera entrega de uma cópia do orçamento anual ao cidadão - sem que este seja ensinado a entendê-lo e avaliá-lo a partir das várias políticas públicas nele contempladas - é de pouca valia.

É por intermédio dos orçamentos públicos que se torna claro em que o governo está usando os recursos obtidos dos cidadãos. É por isso que a conscientização sobre o papel do orçamento e a participação social em sua elaboração se demonstram importantes neste processo, pois de nada adiantaria um orçamento público - documento de previsão de receitas e autorização de despesas - desprovido de legitimidade e de efetividade, ou voltado apenas para a utilização

participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília. 2006. p. 76-77.

³⁷ Após analisar a experiência de 10 anos com orçamento participativo no Município de Serra/ES, Cristiano das Neves Bodart concluiu que, embora não tenha havido priorização de investimentos de infraestrutura urbana nas áreas mais privilegiadas da cidade, tampouco é possível afirmar que a prática deliberativa nesse Município tenha atendido prioritariamente os bairros de baixo status social. BODART, Cristiano das Neves. Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES. **PLURAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.17.1, 2010, p. 115-144.

hermética da própria burocracia estatal.

Para tanto, a educação fiscal possui importante papel no desenvolvimento da consciência fiscal, virtude imprescindível para qualquer nação que pretenda o bem estar dos seus integrantes e imprescindível para que haja uma real transparência dos gastos públicos.

A participação ativa (seja pelo orçamento participativo ou outras formas de democracia direta), como finalidade das etapas anteriores de educação e transparência, deve ser resultado desta tomada de consciência prévia. É através dela que o cidadão, conhecedor dos seus direitos e deveres, demandará ao governante o cumprimento adequado do seu múnus para que se possa ter, ao final, justiça fiscal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Edinara Terezinha de. *Democracia, orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e de Blumenau/SC*. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ARENDT, Hannah. *O sistema totalitário*. Trad. Roberto Raposo. Lisboa: Dom Quixote, 1978.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Democracia e controle social do orçamento público*. *Revista Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública*. São Paulo, IOB, v. 9, n. 11, nov. 2005. p. 17-35.

BODART, Cristiano das Neves. *Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES*. *PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, São Paulo, v.17.1, 2010, p. 115-144.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BOTEY, Luis Emilio Cuenca; CÉLÉRIER, Laure. *Participatory Budgeting: a Bourdieusian interpretation*. Trabalho apresentado na 3rd Global Conference on Transparency Research. Paris, 2013. Disponível em: <<http://campus.hec.fr/global-transparency/wp-content/uploads/2013/10/Cuenca-C%C3%A9l%C3%A9rier-PBPOA-2013-Transparency-research.pdf>> . Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. *Educação fiscal no contexto social: Programa Nacional de Educação Fiscal*. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

CARVALHO, Carlos Eduardo; SILVA, Glauco Peres da. *Nova economia*, Belo Horizonte, vol. 16, nº 3, set./dez. 2006.

CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis de. *Transparência Fiscal*. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 54, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998. p. 14.

DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

GOLDFRANK, Benjamin. *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting*. In: SHAH, Anwar. (Ed.). *Participatory budget*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

GOULART, Jefferson O. *Orçamento participativo e gestão democrática no poder local*. *Lua Nova*, São Paulo, 69: 49-78, 2006.

JOINT ASSOCIATION OF CLASSICAL TEACHERS. *The World of Athens*. Cambridge: Cambridge University, 2003.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MAGNETTE, Paul. *Citizenship: The History of an Idea*. Colchester: ECPR, 2005.

NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROMÃO, Wagner de Melo. *Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política*. *Lua Nova*, São Paulo, nº. 84, 2011.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. *Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais*. *Lua Nova*, São Paulo, nº. 84, 2011.

STAROBINSKI, Jean. *Jean-Jacques Rousseau. A transparência e o obstáculo: seguido de sete ensaios de Rousseau*. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. *A Legitimação da Capacidade Contributiva e dos Direitos Fundamentais do Contribuinte*. In: SCHOUERI, Luis Eduardo (Coord). *Direito Tributário – Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

_____. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Vol. V: o orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy and its critics*. In: ALONSO, Sonia et alii (Ed.). *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2011.

VITALE, Denise. *Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo*. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WAMPLER, Brian. *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?* *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n. 1, 2008.

_____. *A guide to participatory budget*. In: SHAH, Anwar. (Ed.). *Participatory budget*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

WESSELS, Bernhard. *Performance and deficits of present-day representation*. In: ALONSO, Sonia et alii (Ed.). *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2011.

Recebido em 05/08/2014
Aprovado em 11/12/2015