

## Participação popular no orçamento municipal

### *Popular participation in the municipal budget*

Arnoldo Fonseca Paes<sup>1</sup>

Submetido em: 16/07/2022

Aprovado em: 16/07/2022

Publicado em: 19/07/2022

DOI: 10.51473/rcmos.v2i2.326

#### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a participação popular no orçamento público como instrumento para se promover uma gestão eficiente, com a transparência necessária em cumprimento dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, especialmente os constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A questão-problema elaborada para ser respondida é a seguinte: em que medida a participação popular pode contribuir para promover uma gestão transparente e eficiente? A metodologia aplicada na investigação permite classificar a pesquisa como exploratória, com uso de levantamento bibliográfico para coleta dos dados. A abordagem do problema é qualitativa, com análise crítica de conteúdo dos dados. Os resultados obtidos demonstraram que o orçamento público tem por objetivo nortear os investimentos a serem feitos pela Administração Pública. Sendo assim, e considerando-se que, pelo texto da Constituição Federal de 1988, um dos princípios norteadores da atividade administrativa é o princípio da eficiência, sendo a transparência outro princípio que norteia as ações da Administração Pública em relação à responsabilidade fiscal a ela imputada pelo legislador, a participação popular no planejamento do orçamento público municipal, além de proporcionar melhor distribuição dos recursos públicos, direcionando-os para atendimento dos pleitos sociais, possibilita, ainda, repressão de abusos cometidos, característicos de desvio de finalidade, redução de falhas no processo e repercussão social dos seus efeitos.

**Palavras-chave:** Orçamento público. Participação Popular. Eficiência na Gestão.

#### ABSTRACT

This article aims to analyze popular participation in the public budget as an instrument to promote efficient management, with the necessary transparency in compliance with constitutional and legal mandates, especially those contained in the Fiscal Responsibility Law. The question to be answered is the following: to what extent can popular participation contribute to the promotion of transparent and efficient management? The methodology applied in the research allows to classify the research as exploratory, with the use of a bibliographical survey to collect the data. The problem approach is qualitative, with critical analysis of data content. The results obtained showed that the public budget has the purpose of guiding the investments to be made by the Public Administration. Therefore, considering that, according to the Federal Constitution of 1988, one of the guiding principles of administrative activity is the principle of efficiency, transparency being another principle that guides the actions of the Public Administration in relation to the fiscal responsibility attributed to it by the legislator, popular participation in the planning of the municipal public budget, besides providing a better distribution of public resources, directing them to attend social lawsuits, also allows repression of abuses committed, characteristic of misuse of purpose, reduction of failures in the process and social repercussion of its effects.

**Keywords:** Public Budget. Popular Participation. Efficiency in Management.

#### 1 INTRODUÇÃO

O tema abordado no presente artigo é “Participação popular no orçamento municipal”. A delimitação que a ele se dá contempla uma análise sobre a importância da participação da comunidade no orçamento municipal, considerando-se que, diante dos princípios norteadores da Administração Pública, o orçamento público ressurgiu como ferramenta capaz de promover uma gestão eficiente.

1

O objetivo geral da pesquisa é analisar a participação popular no orçamento público como instrumento para se promover uma gestão eficiente, com a transparência necessária em cumprimento dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, especialmente os constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A questão-problema elaborada para ser respondida é a seguinte: em que medida a participação popular pode contribuir para promover uma gestão transparente e eficiente?

1 Bacharel em Direito pela Escola Superior Batista do Amazonas-ESBAM (2015); pós-graduado em Direito Penal/Processo Penal Militar pela Faculdade de Ciências Wenceslau Braz-FACIBRA (2017).

Justifica-se a escolha do tema e abordagem proposta pela necessidade de se analisar, à luz do texto constitucional e legal vigentes no país, bem como à cadeia principiológica norteadora da atuação administrativa, a relevância da participação popular para se conferir, a um Município, gestão eficiente e transparente, em consonância com os princípios norteadores da Administração Pública.

## 2 METODOLOGIA

De acordo com Gil (2010), o delineamento de uma pesquisa consiste no seu planejamento em uma dimensão mais ampla, na medida em que este é o momento no qual o investigador estabelece os meios técnicos da investigação, sendo também a oportunidade em que ele prevê os instrumentos e procedimentos dos quais necessitará para coletar dados.

A pesquisa bibliográfica é aquela realizada “com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral” (VERGARA, 2013, p. 48). Também Gil (2010) assim a compreende:

A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizado pela Internet (GIL, 2010, p. 29).

No levantamento bibliográfico a ser realizado nesse estudo, serão considerados artigos, livros, dissertações e teses que foram publicados e disponibilizados ao público em meio impresso e digital. Para a busca na internet, foram informadas as seguintes palavras-chave: Orçamento público, Participação Popular, Eficiência na Gestão.

A escolha deste tipo de material se justifica por ser considerado de fácil acesso tanto para a comunidade acadêmica como para o público em geral para o qual este estudo é direcionado.

É possível, ainda, caracterizar o estudo como exploratório em relação aos seus objetivos, já que é esse o tipo de pesquisa que “visa prover o pesquisador de um maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva” (MATTAR, 1993, p.86).

Nesse mesmo sentido, cite-se Gil (2010), que assim dispõe:

As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado. Pode-se afirmar que a maioria das pesquisas realizadas com propósitos acadêmicos, pelo menos num primeiro momento, assume o caráter de pesquisa exploratória, pois neste momento é pouco provável que o pesquisador tenha uma definição clara do que irá investigar (GIL, 2010, p. 27).

O estudo é exploratório porque busca compreender aspectos relacionados à base principiológica sobre a qual se funda a atuação do Legislativo municipal, especialmente em relação à elaboração do orçamento e da participação popular no processo.

Em relação à análise dos dados, tem-se que esta é do tipo qualitativa, a ser realizada em relação aos dados oriundos de levantamento bibliográfico.

Na pesquisa realizada com abordagem qualitativa do problema, considera-se que existe uma relação dinâmica criada entre o mundo real e o sujeito, impossível de ser expresso em forma de números.

A esse respeito, importante é a contribuição de Silva e Menezes (2000), segundo quem “o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem” (SILVA; MENEZES, 2000, p. 20).

De acordo com Richardson (2007), têm-se feito uso de investigações qualitativas em pesquisas complexas ou particulares, com o objetivo de descrever tal complexidade, bem como de analisar a interação estabelecida entre variáveis determinadas, contribuindo, desse modo, para que se efetive mudanças em determinado grupo, proporcionando, também, a compreensão dos dinâmicos processos dos grupos sociais.

O método qualitativo difere do quantitativo não só por não empregar instrumentos estatísticos, mas

também pela forma de coleta e análise dos dados. A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc. (LAKATOS; MARCONI, 2011, p. 269).

Este estudo é tido de acordo com sua abordagem qualitativa porque busca analisar, sob as óticas sistêmica e interdisciplinar, a base principiológica regente do processo legislativo brasileiro.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

O constitucionalismo moderno se funda sobre alguns pilares que lhes são caros desde o seu início. Um dos principais, porém, é o da separação de poderes, que se encontra relacionado à tentativa de se frear os poderes do governante, para que não se suceda como ocorre no absolutismo, em que o poder é autoritário e absoluto (MAGALHÃES, 2010).

Neste contexto, pois, a separação dos Poderes surge como forma de apresentar freios e contrapesos a tais poderes, de modo que ocorra uma repartição de poder, não ficando este somente na mão de uma só pessoa (MAGALHÃES, 2010).

Conforme Peixinho (2008), historicamente, o princípio da separação dos Poderes teria surgido como teoria política pela primeira vez com John Locke (1632-1704), que identificou três poderes indispensáveis às sociedades políticas:

o Poder Executivo, que cuida da execução das leis;

o Poder Legislativo, com a competência de fixar as leis objetivando a preservação da sociedade política e de seus membros; e

o Poder Federativo, assim compreendido o poder de paz e guerra, de promoção de alianças, da formação de ligas, responsável por todas as transações externas.

Quase sempre, porém, os Poderes Executivo e Federativo estariam ligados a uma só pessoa, raramente sendo desempenhados em separado. Deste modo, para que a sociedade política seja preservada, há de existir um único poder supremo – qual seja, o Legislativo, ao qual os demais estariam subordinados (LOCKE, 2001).

É em Montesquieu (1689-1755), porém, que se pautava a atual concepção da separação dos Poderes no direito moderno. Com base na teoria de Locke, Montesquieu propôs a identificação de três Poderes distintos, independentes, com destacada separação de funções: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário (PEIXINHO, 2008).

Vislumbra-se na teoria tripartida dos Poderes proposta por Montesquieu o embrião da harmonia e independência dos Poderes dos Estados Modernos (PEIXINHO, 2008).

Contribuições a esta concepção também podem ser extraídas da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que dispõe em seu artigo 16 que “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição e das demais” (FRANÇA, 1789).

Para Piçarra (1989), porém, é possível vislumbrar aspectos da teoria da separação dos Poderes já no conceito de constituição mista trazido por Aristóteles em sua obra “Política”:

A Constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. Contrapõem-se-lhe, portanto, as constituições puras em que apenas um grupo ou classe social detém o poder político (PIÇARRA, 1989, p. 33).

Em sua obra, Aristóteles também distinguiu três Poderes, quais sejam, o Executivo, o Deliberante e o Judiciário. Marsílio de Pádua e São Tomás de Aquino também difundiram a separação de Poderes na Idade Média (PEIXINHO, 2008).

3

De todo modo, há que se considerar que a separação de Poderes, antes de tudo, se apresentou como uma tentativa de imposição de limites ao poder do rei, sendo, na forma hoje conhecida, fruto da experiência constitucional e histórica da Inglaterra, da qual Montesquieu retirou a sua concepção sobre a teoria de freios e contrapesos, que propunha a tripartição dos Poderes (RESSURREIÇÃO, 2002).

Sendo assim, por todo o exposto, pode-se afirmar que a essência da separação dos Poderes está na necessidade

de impor limites aos mesmos, servindo, pois, como freio à atuação administrativa. Nesse sentido é o seguinte trecho, extraído da obra de Montesquieu (1999):

Mas é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites.

Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.

Uma constituição pode ser tal que ninguém seja forçado a fazer as coisas que a lei não obrigue, e a não fazer as coisas que a lei permite (MONTESQUIEU, 1999, p. 165).

Desse modo, tem-se que o princípio da separação dos Poderes contempla uma estrutura tripartida dos Poderes estatais, consistindo, ainda, na base do Estado Democrático de Direito brasileiro, estando eivados das características de independência e harmonia (artigo 2º da Constituição Federal), não podendo ser objeto de deliberação de proposta de emenda tendente à sua abolição (inciso III do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988). Cada um destes Poderes é independente, embora exista entre eles uma harmonia (BRASIL, 1988).

Na opinião de Magalhães (2010), esta independência a que se refere o texto constitucional está afeta à autonomia, posto que não há, em sua visão, soberania ou independência de qualquer dos Poderes, o que ensejaria, também, a afirmação de que um poder pode adentrar à esfera de funcionamento do outro, justamente por conta da efetivação da ideia de freios e contrapesos.

Segundo Carvalho (2017), a Constituição é o documento legal mais importante de um país, tendo em vista que é em seu corpo que estão relacionadas as normas gerais que terão de ser seguidas por todos, administradores públicos e administrados, consagrando-se, desse modo, a melhor observância ao Estado Democrático de Direito.

Para Branco e Mendes (2014), ela ainda reflete o contexto no qual foi concebida, tendo em vista que as normas que dela emanam tiveram a sua elaboração em conformidade com aquilo que os interessados (administradores e administrados, ou somente uma dessas partes, como ocorre em determinados tipos de governo) compreendem como o certo a ser cumprido no âmbito da nação.

De acordo com Ferreira Filho (2012), o processo legislativo deve ser visto como uma exigência do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual não se pode conferir validade à espécie normativa sancionada sem a necessária observância de todos os passos que estão previstos pela Constituição de 1988 como necessários para a sua vigência.

Para Masson (2015), considerando que o texto constitucional funciona como vértice do ordenamento jurídico pátrio, é certo, portanto, que todas as espécies normativas existentes nele decorrem diretamente.

Tal noção encontra guarida na redação do artigo 59 da Carta de 1988, que prevê, além da elaboração de emendas ao texto constitucional, a edição de leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos, medidas provisórias e resoluções (BRASIL, 1988).

Cumprir destacar, ainda, que, como bem dito por Branco e Mendes (2014), não se tem hierarquia entre as espécies normativas, já que cada uma delas atuaria em sua área de abrangência.

Para adentrar às tratativas que se pretende entabular no bojo desse primeiro capítulo, já delineadas na introdução, propõe-se, inicialmente, uma abordagem geral acerca dos princípios regentes que integram o regime jurídico administrativo, em geral, norteando a atuação da Administração Pública como um todo, englobando os três Poderes.

Inicialmente, faz-se menção a Branco e Mendes (2014) para destacar que a Constituição de um país é um espelho refletor do contexto em que o seu texto foi concebido.

Esta metáfora é justificada ao se considerar que, de acordo com os autores, as regras que dela emanam desenvolveram, de acordo com os interesses das partes envolvidas (administrados e administradores, ou, ainda, apenas uma dessas partes, como acontece em alguns tipos do governo), para contemplar como um direito a ser cumprido por todos (BRANCO; MENDES, 2014).

4

No Brasil, conforme Di Pietro (2016), o regime jurídico administrativo foi estabelecido a partir de princípios explícitos, incluídos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e de princípios implícitos, assim considerados os decorrentes do texto da Carta vigente. A base, no entanto, desse regime é composta pelos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado.

O primeiro princípio a ser analisado é o da supremacia do interesse público sobre o privado. Trata-se de um

corolário, cujo elemento central é a desigualdade legal existente entre o ente público e os particulares. Isso ocorre porque o Estado é considerado em posição proeminente em comparação com os particulares (DI PIETRO, 2016).

Ou seja, o interesse público, que deve nortear a atividade administrativa, deve ter prioridade sobre interesses de particulares, porque está em um nível mais alto do que ele, na medida em que revela o posicionamento de toda a coletividade (DI PIETRO, 2016).

Um bom exemplo a ser utilizado para explicar a concretude deste princípio é o que acontece com a desapropriação realizada em relação a propriedades privadas que não cumprem a sua função social (MEIRELLES, 2013).

Revela-se, desse modo, a supremacia do interesse público sobre o interesse do particular, restando para este apenas a observância aos direitos adquiridos, que são garantidos (por exemplo, no caso da desapropriação, paga-se justa e prévia indenização pela intervenção estatal realizada) (MEIRELLES, 2013).

Como aponta Di Pietro (2016), o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse do particular se faz presente em todas as funções estatais (de intervenção, de fomento, de política administrativa e da prestação de serviços públicos), bem como em todos os ramos do direito público. Nesse sentido, assim sustenta a autora:

[...] ele é inerente ao próprio conceito de serviço público; este é público porque é de titularidade do Estado, e é de titularidade do Estado porque atende a necessidades coletivas. Daí apontar-se como características do serviço público o elemento subjetivo (titularidade do Estado), o elemento objetivo (prestação de atividades que atendem ao interesse coletivo) e o elemento formal (submissão total ou parcial ao regime jurídico de direito público).

O princípio da supremacia do interesse público está também na base da atividade de fomento, pela qual o Estado subsidia, incentiva, ajuda a iniciativa privada, exatamente quando considera que o particular merece essa ajuda porque está atuando em benefício do interesse público, paralelamente ao Estado (DI PIETRO, 2016, p. 37).

Desse modo, é possível asseverar que tal princípio implica o reconhecimento de certos direitos de atuação estatal, para que possa agir com vistas a garantir a eficácia de seu objeto.

Ou seja, para assegurar que o interesse público possa prevalecer sobre o privado, certos direitos (prerrogativas) são conferidos ao Estado para que ele possa agir para esse fim. Nesse sentido, assim leciona Di Pietro (2016):

Para assegurar-se a liberdade, se sujeita a Administração Pública à observância da lei; é a aplicação ao direito público, do princípio da legalidade. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgados prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular (DI PIETRO, 2016, p. 61).

No exemplo dado sobre a desapropriação, a prerrogativa concedida ao Estado é de expropriação de propriedade privada que não atenda sua função social. Isso será feito em estrita observância ao interesse público, que deve orientar tal ação.

No entanto, se, para fazer prevalecer o interesse público sobre o interesse do particular, são conferidas prerrogativas ao Estado, também são a ele imputados deveres, que se relacionam com a necessária adequação do ato à determinação contida em princípios e na lei (CARVALHO FILHO, 2017).

Ou seja, em contrapartida aos direitos estabelecidos para que possa atuar em defesa do interesse público, o Estado também sofre limitações para o seu desempenho, a fim de fazer cumprir o que conferido pelas prerrogativas, não devendo renunciar ao interesse público em função de interesses de particulares (CARVALHO FILHO, 2017). Nesse sentido, importante consideração é lançada por Di Pietro (2016), que assim assinala:

Ao mesmo tempo em que as prerrogativas colocam a Administração Pública em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as restrições a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos da Administração (DI PIETRO, 2016, p. 62).

Por conseguinte, é possível sinalizar que o regime jurídico administrativo se baseia em uma base de princípios que reúne as prerrogativas para alcançar o primado do interesse público sobre o privado, que abrange igualmente as limitações decorrentes da aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Derivam destes dois princípios importantes os outros princípios norteadores da atuação administrativa, incluindo

os que estão listados na Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 37, cuja redação é a seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...] (BRASIL, 1988).

Assim, o que se tem é que a Administração Pública, ao atuar, deve manter estrita observância aos princípios constitucionais, pautando, também, suas ações nos princípios delineados no dispositivo supratranscrito, quais sejam “[...] legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Segundo Medauar (2015), não são somente estes os princípios que integram o regime jurídico administrativo. Ao contrário, conforme a autora, ele é constituído por outros princípios implícitos, que, embora não estejam expressamente previstos no texto constitucional, de sua interpretação é possível extraí-los. São eles: princípio da proporcionalidade, princípio da razoabilidade, princípio da finalidade, princípio da isonomia, entre outros.

Quando o gestor público se afasta da estrita observância a tais corolários, sua atuação pode vir a ser considerada, conforme for o caso, como improbidade administrativa, tendo em vista que o interesse maior a ser perseguido é o interesse público.

Diante disso, mirando na necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos, editou-se a Lei Complementar nº 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objeto, conforme redação do artigo 1º, é estabelecer “[...] normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (BRASIL, 2000).

Pelo texto desta Lei, surgiram, no âmbito das finanças públicas, normatizações direcionadas ao cumprimento desse grande objetivo, consubstanciadas na recente noção de responsabilidade fiscal e de transparência. Logo, a partir de então, conforme Carvalho (2017), passou-se a contemplar a transparência, tal como os princípios constitucionais antes mencionados, como corolário a reger a atividade administrativa.

Conforme Di Pietro (2016), no âmbito da administração pública gerencial, o cidadão é considerado uma espécie de cliente de seus serviços, revelando-se, ao mesmo tempo, como um contribuinte financeiro, o que o faz com seus impostos.

Em complementação, cite-se Carvalho (2017), que assevera que o poder de tributar conferido ao Estado pelo povo encontra limitações devido à sua natureza e finalidade – é uma derivação do poder constituinte originário, pertencente ao povo, e tem por objeto o cumprimento do interesse público primário, que prevalece sobre interesses particulares alheios aos anseios da coletividade.

Nesse sentido, conforme Medeiros et al. (2017), é possível considerar que a administração pública gerencial busca aperfeiçoar e expandir os serviços públicos, com vistas a reduzir custos e aumentar a eficiência e efetividade dos serviços que são prestados aos cidadãos.

Nesse contexto, a transparência nas finanças públicas e a elaboração de orçamento a seguir revelam-se, conforme Carvalho (2017), na concretização do dever do gestor público de fazer frente ao interesse da coletividade, na medida em que se demonstra exatamente a origem dos recursos e os gastos realizados, destacando-se, assim, o direcionamento que é conferido ao dinheiro público. É nesse âmbito, pois, que deve ser analisada a relevância da LRF no Brasil.

Na visão de Souza e Platt Neto (2012), a grande contribuição dada pela LRF foi em relação à responsabilização do gestor público pela gestão financeira, o que foi feito mediante a criação de mecanismos de acompanhamento sistemático do desempenho, com periodicidade mensal, trimestral, anual e plurianual, evitando, com isso, corrupção, desvios de verbas e roubos no orçamento público.

6

Nesse mesmo sentido, citem-se Medeiros et al (2017), para quem o objetivo da LRF tange a instituição de uma gestão fiscal responsável, buscando, ainda, promover modificações no regime fiscal implementado no país, prevenir desvios, aumentar a transparência no setor público, estabelecer mecanismos de correção e proporcionar melhor entendimento e divulgação das contas públicas.

Abraham (2017), em importante contribuição, relembra que, já no texto da Constituição Federal de 1988, existem, a partir de seu artigo 163, disposições acerca das finanças públicas. Também há menção às tratativas referentes ao tema serem dadas por meio de lei complementar (BRASIL, 1988) – daí o surgimento da LRF.

Além da LRF, existe, ainda, outra lei que trata sobre o direito financeiro no país – é a Lei nº 4.320, de 1964,

que, apesar de ser formalmente lei ordinária, foi recepcionada pela Carta de 1988 com *status* de lei complementar (OLIVEIRA et al., 2013).

Desse modo, no Brasil, o regimento atual das finanças públicas se dá tanto pela Lei nº 4.320/64 como pela LRF, embora, conforme Furtado (2015), esta última, que atribui à contabilidade pública um caráter mais gerencial e de transparência, tenha passado a ser prevalente sobre a primeira.

De fato, a LRF trouxe uma visão liberal do Estado, que apregoa que este deve ter equilíbrio orçamentário, alcançado mediante o gasto, no máximo, daquilo que arrecada (MACHADO, 2017). Além disso, esta norma jurídica tem intrínseca relação com o conceito de *accountability*, que envolve o dever de prestar contas, decorrente do princípio republicano, segundo o qual a atividade financeira do Estado envolve a gestão de recursos públicos; de transparência; e de eficiência por parte do gestor público (OLIVEIRA et al., 2013).

A esse respeito, voltando-se ao texto legal, vê-se logo no § 1º do artigo 1º da LRF que a responsabilidade na gestão fiscal do país pressupõe a realização de ação planejada e transparente, por meio da qual riscos são prevenidos e desvios que seriam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas devidamente corrigidos. Isso se dará consoante previsão, por meio do cumprimento das metas de resultados estabelecidas entre receitas e despesas, bem como da obediência a condições e limites respeitantes à renúncia de receita, à seguridade social, à geração de despesas com pessoal, às dívidas mobiliária e consolidada, à concessão de garantia, às operações de crédito (inclusive através de antecipação de receita) e à inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Para que isso ocorra, sustenta Furtado (2015) que vários são os instrumentos de transparência da gestão fiscal utilizados, aos quais deve ser dada ampla divulgação, incluindo através de meios eletrônicos de acesso público, conforme disposto no artigo 48 da LRF (BRASIL, 2000).

São tais instrumentos os seguintes: os orçamentos, planos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas, bem como o seu respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Além de tais documentos, também as suas versões simplificadas valerão para esse fim (BRASIL, 2000).

Para Furtado (2015), a LRF é uma lei que se esvai, em parte, em si caso se considerasse que a prescrição da transparência nas contas públicas através de lei é algo que deveria ser desnecessário, tendo em vista que o dever de prestar contas de modo transparente é inerente à própria natureza do ato de gerir recursos pertencentes a outrem – no caso, recursos públicos, pertencentes a toda a coletividade.

Com tal posicionamento, a concordância é plena; aliás, conforme destacado por Di Pietro (2016), o interesse que deve guiar a atuação administrativa é o interesse público, sendo dessa natureza, também, o bem jurídico tutelado.

Ou seja, não se trata de bem particular, o qual se pode gerir da forma que bem entender. Ao contrário, tomando lição de Abraham (2017), há que se destacar que o gestor público ali está apenas para administrar um patrimônio que não é dele, mas, sim, do povo. Daí a necessária, essencial e indispensável transparência dos atos por ele praticados.

De um modo geral, conforme Oliveira et al. (2013), os principais benefícios revertidos pela LRF à gestão financeira do país são os seguintes: prevenção de déficits reiterados e imoderados; limitação da dívida pública a níveis prudentes; preservação do patrimônio público líquido; implementação de prudência na administração dos riscos fiscais, incluindo o reconhecimento de obrigações imprevistas; possibilitar o acesso amplo da sociedade às informações sobre as contas públicas; e imposição de limitação ao gasto público continuado, tais como os ocorridos com despesas com pessoal, previdenciárias e decorrentes de manutenção de investimentos.

Em complementação, sustenta Machado (2017) que a transparência também será assegurada, consoante redação do parágrafo único do artigo 48 da LRF, por meio das seguintes ações: realização de audiências públicas, durante os processos em que os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias são elaborados e discutidos; incentivo à participação popular; liberação ao conhecimento pleno e acompanhamento pela sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas acerca da execução financeira e orçamentária, através de meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de controle e administração financeira, que atenda a um determinado padrão mínimo estabelecido pelo Poder Executivo da União em relação à qualidade.

Desse modo, como bem ressaltado por Machado (2017), a participação popular surge como importante ação a ser implementada para assegurar a transparência na gestão dos recursos públicos, servindo, ainda, segundo Maschio et

al (2017), para proporcionar melhor distribuição dos mesmos, direcionando-os para atendimento dos pleitos sociais, por meio da elaboração de políticas públicas, além de reprimir abusos cometidos, característicos de desvio de finalidade, redução de falhas no processo e repercussão social dos seus efeitos.

Para Maschio et al (2017), todos estes aspectos demonstram que o comprometimento governamental, ou a sua falta, impacta diretamente tanto a implantação como a manutenção de um orçamento participativo, afetando, em consequência, a eficiência da gestão pública.

## CONCLUSÃO

O objetivo do planejamento do orçamento é nortear os investimentos a serem feitos pela Administração Pública.

Sendo assim, e considerando-se que, pelo texto da Constituição Federal de 1988, um dos princípios norteadores da atividade administrativa é o princípio da eficiência, sendo a transparência outro princípio que norteia as ações da Administração Pública em relação à responsabilidade fiscal a ela imputada pelo legislador, a participação popular no planejamento do orçamento público municipal, além de proporcionar melhor distribuição dos recursos públicos, direcionando-os para atendimento dos pleitos sociais, possibilita, ainda, repressão de abusos cometidos, característicos de desvio de finalidade, redução de falhas no processo e repercussão social dos seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 1988. Promulgada em 05/10/1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. 04/05/2000.
- CARVALHO, M. Manual de direito administrativo. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: **JusPODIVM**, 2017.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Forense, 2016.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FRANÇA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuaacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuaacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em: 28 nov. 2018.
- FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MACHADO, H. de B. Curso de direito tributário. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MAGALHÃES, J. L. Q. de. O novo constitucionalismo indo-afro-latino-americano. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 13, n. 26, Belo Horizonte, jul.-dez. 2010, p. 83-98.
- MASCHIO, I.; et al. A participação popular no orçamento público: orçamento participativo em quatro municípios do



MASSON, N. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento, execução, análise. São Paulo: Atlas, 1993.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS, K. R. de; et al. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTESQUIEU, C. de S. **O espírito das leis**. 6. ed. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, F. P. S.; et al. Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Natal. **Revista Uniabeu**, Belford Roxo, v. 6, n. 12, jan-abr. 2013.

PEIXINHO, M. M. O princípio da separação dos Poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. XVII Congresso Nacional do CONPEDI, **Anais...** Brasília-DF, 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

PIÇARRA, N. A **separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional. Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

RESSURREIÇÃO, V. C. L. **Estado de direito, separação de poderes e controle de constitucionalidade da norma pelo administrador destinatário**. Dissertação (Universidade Federal de Pernambuco, obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Dr. Andreas Joachim Krell), Recife, 2002.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

SOUZA, P. de; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 11, n. 33, p. 66-81, ago.-nov. 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.