

A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Camille Lima Reis¹

Fabio Lins de Lessa Carvalho²

Resumo: Este trabalho busca analisar como o cidadão colabora na atividade financeira do Estado e observar os instrumentos que viabilizam uma participação mais efetiva, que melhor represente seus interesses. Desse modo, foi possível estudar a relação existente entre o Estado e a sociedade, identificando a finalidade da existência estatal e, por consequência, do desenvolvimento de uma atividade financeira que conta com a colaboração do cidadão. Dessarte, a participação popular se fez importante e foi aprofundada como uma forma de entender como os institutos de participação podem ajudar a uma melhor aplicação dos recursos públicos por meio do orçamento. Dada a importância do orçamento público para a garantia dos direitos que o Estado deve tutelar, a participação do cidadão por específicos instrumentos é uma relevante questão, em que destaca-se, no contexto da atividade financeira do Estado, o orçamento participativo e a representação como meio de o cidadão assegurar que seus tributos encontrem efetivo retorno de forma ótima, a satisfazer os anseios e necessidades públicas.

Palavras-Chave: Atividade Financeira do Estado. Participação Popular. Orçamento Participativo. Controle Orçamentário.

¹ Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas; Professora Universitária da SEUNE.

² Doutor em Direito Administrativo pela Universidad de Salamanca (Espanha); Mestre em Direito Público pela UFPE; Professor Associado da Universidade Federal de Alagoas e do Centro Universitário Cesmac ; Procurador do Estado de Alagoas

1 INTRODUÇÃO



presente trabalho busca analisar como o cidadão colabora na atividade financeira do Estado e observar os instrumentos que viabilizam uma participação mais efetiva, que melhor represente seus interesses.

A relação entre o cidadão e o Estado é um norte de valor a ser compreendido ao tratar das possibilidades de participação, por isso, foi necessário adentrar na finalidade do Estado para entender seu elo com a sociedade a partir do dever de satisfação dos interesses da sociedade e promoção dos direitos fundamentais. Por isso, inicialmente analisou-se a finalidade do Estado e a existência de sua atividade financeira como meio para alcançar seu fim, e desse modo foi possível analisar também a estrutura orçamentária e sua efetivação.

Posteriormente, o que se entende por participação popular foi abordado, observando-a a partir dos três Poderes e também com um olhar específico para a participação no âmbito do orçamento. O que se intui aqui é trazer um panorama geral sobre a participação, para relacioná-la com as escolhas do melhor interesse social e a garantia da execução orçamentária. Ademais, foi importante trazer o cidadão como contribuinte e como participante, traçando as principais diferenças e reforçando a importância de uma atuação proativa em face da atividade estatal.

Por isso, por fim, nos utilizamos de dois institutos de participação referentes ao orçamento público para localizar o espaço do cidadão diante da atividade financeira: o orçamento participativo e o controle orçamentário feito pela representação perante ao Tribunal de Contas.

Para tanto, utilizamos o método dedutivo a partir de estudos bibliográficos na doutrina nacional e internacional e dados quantitativos, trazendo a participação na atividade financeira do estado como principal viés, sob o prisma do ordenamento pátrio,

especialmente o que dispõe a Constituição Federal.

2 A ATIVIDADE ESTATAL E SUA RELAÇÃO COM O CIDADÃO

2.1 A FINALIDADE DO ESTADO

A gênese da relação existente entre o Estado e seus cidadãos, podemos dizer que está no próprio fim do Estado, no que seria ele diante da necessidade de ordem e de uma força categórica a atuar perante a sociedade. Então, a finalidade de sua existência é o que justifica seu haver, em que, servir aos cidadãos é um intuito primordial do que entendemos.

A polissemia da palavra “Estado” é destacada por Kelsen³, que ressalta a dificuldade de definição do termo, que por vezes pode significar a própria sociedade, ou um particular órgão da sociedade, mas, ao tratar do ponto de vista jurídico, o Estado seria uma comunidade criada por uma ordem jurídica nacional, em que a pessoa jurídica do Estado é a personificação da comunidade. Assim, o Estado vai além de uma entidade jurídica, mas significa uma unidade social constituída a partir de um comum interesse e vontade com fim de conservação da paz, da ordem e da justiça.

No entanto, sendo uma organização jurídica ou um sistema de normas, tal definição não se faz primordial para tratar do que aqui aprofundaremos, mas o que é de importe compreender seria a finalidade do Estado como organismo que rege a sociedade e que para ela destina toda a sua atividade.

Sua existência está relacionada à satisfação das necessidades dos cidadãos e desempenho de determinadas funções que não cabem a um cidadão singular. Segundo Hobbes⁴, o fim e

³ KELSEN. Teoria do geral do Direito e do Estado. Trad. Luis Carlos Borges – 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 261-271

⁴ HOBBS, Thomas. Leviatã. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. s.p.

desígnio dos homens, ao restringir a si mesmos por meio do Estado, é o cuidado com a conservação e garantia de uma vida mais feliz. Da instituição do Estado derivam todos os direitos e faculdades daquele cujo poder é soberano e conferido a partir do consentimento do povo.

Sendo assim, o Estado se responsabiliza por certas atividades, que variam de acordo com a ideologia política e tamanho da presença estatal estabelecidos pela Constituição Federal, como por exemplo a segurança, saúde, obras públicas e a educação. De forma lógica, poderíamos compreender que quanto maior o Estado, desenvolvedor de muitas e grandes funções que beneficiam o coletivo, maior serão os dispêndios necessários para cumprir com essas atividades.

A Constituição Federal de 1988, traz uma perspectiva de estado social, alavancado por um amplo rol de direitos fundamentais, inerentes à pessoa humana, e assim, inalienáveis e imprescritíveis, que se encontram positivados no art. 5º. Esses direitos são imperiosos para entender a importância da existência do Estado, pois é ele quem atua como garantidor, efetivando-os na sociedade por meio de serviços e políticas públicas das quais se responsabiliza constitucionalmente.

Em verdade, no contexto do neoconstitucionalismo, em que todas as áreas do direito encontram-se positivadas no texto constitucional, abrangendo diversos âmbitos da vida dos cidadãos, a atividade financeira do Estado também ganha status de norma constitucional, e com isso, intensificam-se os caminhos da sua concretização.

Os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição são correspondentes às necessidades públicas que exigem um cumprimento pelo Estado, e para que isso seja feito demanda um custo. Segundo Christopoulos⁵, é possível estabelecer uma

⁵ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Macció, 2009. p. 20-24

relação direta entre o surgimento das gerações de direitos fundamentais e a atividade financeira elaborada pelo Estado em cada momento, em que, como garantidor e implementador destes direitos, é preciso o desenvolver de uma atividade financeira que vai se alargando.

O autor ainda defende que, embora haja a comum distinção entre direitos negativos, aqueles que seriam garantidos por meio de mera abstenção do Estado, e positivos, aqueles que demandam uma prestação ativa, quando se trata de orçamento público inexistente uma diferenciação, pois o orçamento não observará a tutela de omissões, mas considera sempre ações positivas que o Estado precisa tomar, e sendo assim, geradoras de despesa.

Evidente, então, que para satisfazer as necessidades públicas, que este se perfaz seu fim, é necessário que o Estado desenvolva uma atividade financeira que envolve a obtenção de receita e realização dos gastos para atendimento das demandas dos cidadãos⁶. Sendo assim, o Estado arrecada para administrar os bens e atividades de seu feitiço, e assim, suprir e atender os interesses do seu povo.

Em qualquer época ou modelo de organização estatal, a atividade financeira é essencial à existência do Estado. É preciso tributar para gerar receita, e poder gastá-la satisfazendo às necessidades sociais. Frise-se, neste contexto, que a escolha de como gastar, ou seja, a gerência do dinheiro público trata-se de um fenômeno eminentemente político, em que existem várias possibilidades e necessidades a serem satisfeitas e cabe ao poder público a escolha daquelas que são mais importantes ou urgentes.⁷

Entretanto, é formidável compreender que a atividade

⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito financeiro e tributário. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 3

⁷ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Macció, 2009. p. 13-16

financeira do Estado não é um fim em si mesma, pois inexistente a intenção de enriquecimento. A Constituição Federal, por meio do art. 174 c/c o art. 165, § 4º, estabelece que o orçamento se baseia no planejamento, e mediante a arrecadação de receitas e da realização de despesas o estado deve cumprir sua função de atender os anseios da sociedade.

Não é possível que o Estado arrecade para enriquecer. Toda a competência tributária está relacionada a direitos, e por isso, o Estado recebe dinheiro para investir na concretização dos direitos fundamentais. Toda a arrecadação tem um propósito de atingir objetivos para o bem comum, e esta é a finalidade da existência do Estado, em que podemos observar sua atividade financeira como um meio para a obtenção do fim do bem comum.

Sendo assim, na relação existente entre o Estado e a sociedade, a receita pública deve ocupar um espaço em que sejam investidos os valores arrecadados por meio dos tributos na concretização dos direitos fundamentais, revertendo-se, assim, o orçamento em políticas públicas, afinal, todos os direitos que devem ser tutelados pelo Estado demandam um custo.

2.2 O FUNCIONAMENTO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO COMO MEIO PARA SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES DA SOCIEDADE

Observando o Estado como tutor dos direitos fundamentais, logo compreendemos o papel do Poder Executivo, em especial, como agente de execução de políticas públicas que garantam tais direitos, ainda desempenhando um papel de promotor da justiça social e igualdade.

Cabe, então, a este Poder, diagnosticar fielmente as necessidades da sociedade e fazer as escolhas de onde alocar os recursos públicos conforme mais urgente e necessário; ainda, em atenção ao sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, cabe

ao legislativo cancelar as propostas e exercer o controle da sua execução.

Frisamos aqui, a importância de um administrador cuja preocupação em saber os anseios e carências da sociedade seja prioridade, o que insere neste contexto o primor de a Administração adotar um caráter democrático em seu funcionamento, que melhor trataremos ao abordar os trilhos da democracia semidireta e a participação popular.

Atribuindo uma dimensão jurídica ao tributo, podemos observar seu aspecto pragmático, em que o pagamento do tributo encontra relação com o poder e com as necessidades coletivas deve-se conferir prevalência ao que está determinado pelo conceito de tributo – a prestação pecuniária compulsória que não seja sanção de ato ilícito, instituída mediante lei e cobrada a partir da atividade administrativa plenamente vinculada.⁸

Veja-se, pois, que o conceito de tributo não traz em si uma referência a destinação, exceto quando tratamos das contribuições⁹. O gasto do dinheiro público, mesmo sendo ele majoritariamente advinda de tributo, é pauta do direito financeiro-orçamentário, não cabendo ao tributário. O tributo considera a relação da incidência tributária, não exatamente o que ocorre após o pagamento pelo contribuinte, o que não nos impede de traçar uma relação entre o direito tributário e o orçamento público, especialmente quando ambos contam com o cidadão em alguma posição da relação com o Estado, o que agrega uma perspectiva do controle dos gastos estatais.

As garantias e princípios constitucionais encontram caminho de concretização a partir do exercício das competências

⁸ TORRES, Heleno, Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 215

⁹ As contribuições de melhoria devem ser destinadas ao fim que se propõem. SANTI, Eurico Diniz de. CANADO, Vanessa Rahal. *Direito Tributário e financeiro*; reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. in: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Curso de Direito Tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

tributárias, pois são os tributos a principal forma de receita pública, sendo a proteção dos direitos dependente daquilo que o Estado arrecada dos particulares.¹⁰ A tributação é uma forma de o cidadão financiar os direitos que devem ser garantidos pelo Estado, que ainda os utiliza para promover valores como a igualdade e justiça social.

Como principal forma de receita, a arrecadação dos tributos torna possível os gastos do estado, que são feitos de acordo com o planejamento consubstanciado no orçamento anual. Por meio do orçamento, o Estado fixa a receita, investimentos e as despesas, que viabilizam a promoção de direitos fundamentais como a educação e saúde, e o desenvolvimento e equilíbrio econômicos.¹¹ Tratamos, então, o orçamento como um instrumento de Poder, em que as escolhas de caráter político são feitas pelos representantes eleitos, que decidirão o melhor emprego dos recursos públicos para satisfazer as necessidades da sociedade.

Diante disso, o orçamento público desempenha um papel muito importante na efetividade dos direitos fundamentais. Consoante expressa Christopoulos¹², o orçamento público é o grande concretizador do agir abstrato que é definido pela Constituição, e por ele estabelecem-se as políticas públicas que intuem efetivar esses direitos. Através das leis, especifica-se em quais áreas e de que forma os recursos retirados da sociedade serão usufruídos e para ela retornarão.

Sendo assim, temos a Constituição trazendo os vetores abstratos de atuação do Estado, e também o meio de sua efetivação, pois é partir da Constituição Federal que se estrutura o funcionamento do orçamento, em que no art. 163 e seguintes,

¹⁰ TORRES, Heleno, Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 207-210

¹¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito financeiro e tributário*. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p.172

¹² CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. *Despesa pública : estrutura, função e controle judicial*. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 28

diretrizes gerais são estabelecidas, juntamente com outras normas espalhadas pelo texto Constitucional que tratam, por exemplo, do controle orçamentário, o que teremos oportunidade de abordar, o orçamento no Judiciário e a fiscalização nos municípios.

Inspirados na Constituição Alemã, este planejamento ocorre por meio de três instrumentos: do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que embora sejam veiculados em três documentos diferentes, são considerados um só, pois se harmonizam e se integram nos seus fins, em decorrência do princípio constitucional da unidade.¹³

Essa divisão é funcional, uma vez que viabiliza um mecanismo eficiente de controle das contas públicas, seja pelos demais poderes ou pela população; além de demandar que exista uma proposta de plano de governo com as medidas políticas a que se pretende desenvolver, e com isso, direciona-se as ações estatais e diminui o efeito das mudanças de governo; ainda é possível promover o equilíbrio orçamentário equilibrando as receitas e as despesas ao relacioná-las de forma coerente e garantir direitos fundamentais.¹⁴

O Plano Plurianual objetiva estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo, ou seja, no período de quatro anos, referente as despesas de capital e outras delas decorrentes e também referente aos programas de duração continuadas. Os demais planos e programas elaborados, sejam nacionais, regionais e setoriais, devem estar em consonância com aquilo estabelecido com o plano plurianual.¹⁵

A lei de diretrizes orçamentárias, de ciclo anual, abrange

¹³ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito financeiro e tributário. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p.175

¹⁴ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 29

¹⁵ TORRES, Heleno, Taveira. Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 363

as metas e prioridades da Administração Pública Federal, sendo mera orientação ou sinalização, considerada um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais para, posteriormente, serem elaboradas as propostas orçamentárias pelos Poderes.¹⁶

A lei orçamentária, por sua vez, é de elaboração anual e compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, de investimento das estatais e o da seguridade social. Ela deve ser formulada conforme a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, além de obedecer às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁷

Fixadas tais despesas pelo Executivo, e aprovadas pelo Legislativo, a Administração fica vinculada ao que estabelece o orçamento, pois não poderão haver novas despesas. Isso não significa que o administrador é obrigado a realizar, de modo concreto, os gastos públicos, pois ainda depende dos empenhos a serem realizados e da conveniência e oportunidade da execução do gasto. Existem, na realidade, uma série de fatores específicos que determinam a impositividade da realização do gasto conforme os fins Constitucionais e os critérios estabelecidos pela Constituição financeira.¹⁸

Sendo assim, classifica-se as despesas entre aquilo que é permitido ou proibido, e o que é obrigatório. Diante disso, há de se pensar sobre a real efetividade do cumprimento orçamentário, para que não desencadeie um descrédito sistemático, uma vez que a não execução do planejamento e das despesas mediante o orçamento previstas, torna-o uma ficção.

A execução orçamentária, segundo Sabbag,¹⁹ configura

¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito financeiro e tributário. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p.173

¹⁷ TORRES, Heleno, Taveira. Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014.. p. 64

¹⁸ TORRES, Heleno, Taveira. Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014., 409

¹⁹ SABBAG, César. 2006. p. 87 apud CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação

um processo obscuro e antidemocrático, pela demasiada ausência de controle, transparência e eficiência. Acrescentamos a ausência de interesse em participação. Ao abordar a falta de um teor democrático, muito abrange-se o que conhecemos como democratização da Administração Pública, e assim, compreendemos uma colaboração entre o Estado e a Sociedade, em que o Estado oferta mecanismos para melhor entender as necessidades da sociedade, enquanto esta fornece informações essenciais para que as políticas públicas e ações estatais representem um melhor retorno dos tributos investidos pelo cidadão.

Temos normas tributárias, reguladoras do comportamento do contribuinte, e as normas das despesas, que tangenciam o comportamento dos agentes públicos. Desse modo, tratamos da sociedade como o sujeito ativo cuja realização da despesa pode exigir.²⁰ Neste cenário, a importância do controle da execução orçamentária insere-se, demandando instrumentos que garantam essa efetividade, que permeiam por volta dos princípios da legalidade, legitimidade e da economicidade. O controle pode ocorrer a partir do próprio Poder, de outro Poder ou mesmo por iniciativa da sociedade, e este, em específico, teremos oportunidade de aprofundar, pois tratando de participação popular o controle social é um primor para o bom andamento da máquina estatal.

Veja-se, então, que o controle é essencial diante da importância da atividade financeira do Estado na garantia dos direitos humanos. Ora, se o papel do estado está intimamente ligado à satisfação das necessidades públicas, uma vez que o orçamento público não é executado, os direitos fundamentais básicos não são garantidos por ele, e desse modo, o Estado deixa

(Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 87

²⁰ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 66

de cumprir seu papel intrínseco²¹. Ao investir na atividade estatal pelo pagamento de tributos, o cidadão precisa ver os interesses – não dele em particular, mas da sociedade, satisfeitos, gerando efetividade além do orçamento, mas dos próprios direitos fundamentais, e da justiça social.

3 A COLABORAÇÃO DO CIDADÃO NO ESTADO: CONTRIBUINTE E PARTICIPANTE

3.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como visto, o advento do Estado Social, que trouxe o reconhecimento dos direitos fundamentais que demandam uma atividade estatal a garantir tais direitos, e políticas sociais que são instrumentos de impulso econômico; emerge também na sociedade um maior teor democrático, no que vivemos como Estado Democrático de Direito, evolução do Estado Social, cuja principal distinção entre os dois modelos seria a participação dos cidadãos na gestão e no controle da Administração. Diante de uma realidade de pluriclasses, o Estado se vê perante demandas diversas e em grandes proporções, e é preciso que ele corresponda a estas demandas, e consequentemente, a noção democrática alarga-se.²²

A forma representativa de exercer a democracia, por meio do voto de representantes para atuar em nome da sociedade, se vê insuficiente para suprir o crivo democrático diante das complexas e numerosas sociedades e ainda da tomada de consciência social e do avanço da comunicação perante a tecnologia. Ao ampliar a noção de participação política para além do

²¹ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 83

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. Revista de direito administrativo, v. 191,1993. p. 26-39.

voto, a democratização do dia-a-dia do Poder, ou seja, das tomadas de decisão, das atividades estatais em si é incentivada a passa a ser uma central preocupação com a democracia.

Desse modo, ultrapassa-se a noção de democracia como mera eleição, e passa a tanger a tomada de decisões e controle da atividade do Estado. A Constituição já contemplara este modo de democracia semidireta, prevendo o voto como exercício da cidadania de forma representativa, e específicos instrumentos de participação direta, que gradativamente ampliaram-se.

Tal amplitude do conceito de “democracia” é notada a partir de distintos institutos utilizados pelos três poderes para consolidar a participação. O poder legislativo utiliza-se do referendo e a possibilidade de iniciativa popular de leis, o Judiciário por meio das ações populares, por exemplo, e o Executivo, pode realizar audiências públicas e conselhos deliberativos.

Não mais temos um Estado que sozinho atua para uma sociedade, mas há um novo modelo de atuação em que, em colaboração com a própria sociedade, abre-se para uma democracia de funcionamento. Neste caminhar, passamos a lidar com a valorização do diálogo, a horizontalidade das relações e a persuasão (no lugar da coerção).²³

Em adição, podemos destacar que a participação popular incorpora vantagens para além da noção democrática. Os benefícios se estendem para a melhor compreensão e satisfação dos interesses e anseios da sociedade, o que se traduziria em uma melhor execução da atividade e finalidade do Estado em si.

Dessarte, ainda perante uma sociedade plural, ampla e complexa, é possível que haja reaproximação entre Estado e sociedade, o que confere legitimidade à atuação estatal. Conforme o parágrafo único da Constituição Federal, a forma de legitimação do Estado emana do povo, seja por meio dos representantes

²³ PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 37

ou diretamente, configurando assim, princípio fundamental da república, juntamente com a soberania, a cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Podemos ainda conceituar a participação popular conforme Paulo Modesto²⁴ explica, como sendo a interferência no processo de realização da função administrativa por um cidadão ou representante de um grupo social que age em nome coletivo com intenção de favorecer a coletividade. Desse modo, a participação popular acontece quando identificada como poder político, não limitando-se a uma mera expressão de direito público subjetivo.

Olhando por esse lado, excluimos do que seria a participação popular, exercício privado de funções públicas e a atuação individual na defesa de direitos próprios, que são de interesse pessoal, compreendendo, como direta ou indiretamente, a integração dos cidadãos na atividade administrativa com fito de torna-la eficiente e trazer efetividade aos direitos fundamentais.²⁵ Dessarte, referimo-nos a instrumentos de colaboração, transparência e consentimento em que todo e qualquer cidadão pode colaborar participando nas escolhas das decisões, na própria execução da atividade ou no controle de resultados.

Neste mesmo sentido, trazemos a abordagem de, David Duarte que observa a participação como muito além de uma intervenção nas decisões de Poder, mas a partir da perspectiva de incorporação de novos interesses na estrutura decisória pela interferência na qualidade específica daquele de incorpora novos interesses no âmbito da estrutura decisória estabelecida.²⁶

²⁴ MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. AS Direito, 2002. Disponível em: < shorturl.at/biowZ>. Acesso em: 11/11/2019. p. 1;7.

²⁵ PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 87-115

²⁶ DUARTE, David. Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996. p. 110-113

Sendo assim, para tratar de participação, observamos um amplo cenário de possibilidades de intervenção, que a depender dos critérios utilizados, podem encaixar-se em diferentes categorias de possibilidade participativa. Aqui, falamos de uma específica intervenção na atividade financeira por meio do orçamento participativo e também do controle social do orçamento, que pode ser feito por meio da representação.

Muito se intersecciona do papel do orçamento e da finalidade da participação popular na garantia dos direitos fundamentais, uma vez que ambos são medidas que buscam melhor efetividade e bem estar social. Entretanto, ainda existem obstáculos a um verdadeiro empenho. Conforme explana Christopoulos, pela falta de consciência dos cidadãos dos efeitos que as despesas efetuadas do Estado podem desencadear nas suas vidas, ainda é muito carente, no Brasil, a participação da população na escolha política dos representantes. O orçamento participativo seria, neste contexto, uma tentativa de proporcionar a população possibilidade de escolha destas opções políticas a partir da democracia direta.²⁷

Para o direito financeiro, de fato, funcionar como uma ponte para que o Estado concretize os direitos conforme as necessidades da sociedade, é necessária precisão na identificação destas necessidades, o que, democraticamente podemos observar como a participação popular. Existem diversos instrumentos de participação popular que podem ser utilizados pelo gestor na sua atividade administrativa como a consulta pública, conselhos deliberativos, o plebiscito e referendo, audiência pública, fiscalização orgânica ou denúncia.

O cidadão pode participar da atividade financeira de várias formas, e na realidade, ele deve participar, por ser por meio do que é definido no orçamento que se concretiza e reverte-se

²⁷ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 47

em resultados concretos o investimento feito com o pagamento dos tributos, independentemente de sua espécie e se há ou não destinação específica. Como cidadão, é possível colaborar definindo e apresentando propostas de ações concretas, levantando discussões, participando de audiências, exigindo a transparência e acompanhando a aplicação e execução do dinheiro público.

Por questões metodológicas, o que aprofundaremos como participação popular refere-se a elaboração do orçamento e controle de sua execução, e desse modo, nos ateremos a tratar o orçamento participativo e o controle orçamentário social em razão de se tratarem de instrumentos de participação direta conectados de forma objetiva com a satisfação dos interesses da sociedade por meio da atividade financeira do Estado.

3.2 CONTRIBUIÇÃO X PARTICIPAÇÃO

Como explanado, existe uma forte relação do Estado com a sociedade. O Estado existe para garantir direitos para a sociedade como um todo, enquanto os cidadãos contribuem para que existam recursos financeiros para a atuação estatal. Ainda, o cidadão pode participar de forma mais ativa na escolha, execução e controle da atividade do Estado. Sendo assim, o cidadão é peça elementar na atividade do Estado, ora atuando como sujeito ativo, ora passivo.

Quando tratamos da atividade financeira do Estado, posicionamos, de forma mais específica, os cidadãos de duas formas: como contribuinte, ao pagar seus tributos; e como participante, nos instrumentos de participação popular com a elaboração do orçamento mediante o orçamento participativo e no controle de sua execução.

A coação, por meio da autoridade que o Estado detém, é essencial à atividade financeira quando se trata da arrecadação, pois não se pode esperar a boa vontade do cidadão para contribuir para a posterior realização de suas despesas, assim como na

definição de despesa em si.²⁸ Entretanto, quando tratamos do cidadão participante²⁹, não existem meios de coagi-lo a participar (claro, que o voto, como tem um teor obrigatório possui ressalvas, ainda que nem mesmo assim garante que, nas eleições de representante, todos votem, ou seja, não é algo impositivo).

O proveitoso aqui é observar as diferentes posições que o cidadão localiza-se quando tratamos de um contribuinte ou de um participante, embora ambos ressaltem pertinência na sua relação com o estado e garantia dos direitos fundamentais.

Cabe constatar o caráter compulsório dos tributos que resulta em uma obrigatoriedade de contribuir, ou seja: ainda que contra a vontade do contribuinte, contra seu interesse ou desejo, a contribuição será efetivada.³⁰ O cidadão é contribuinte ainda que não o queira. Então, uma vez que o caráter compulsório dos tributos é notado, contrasta-o com a faculdade de participar mediante os mecanismos de participação popular. Veja-se, pois, que quando tratamos de um participante, estamos lidando com uma faculdade, e assim, dada uma questão cultural e habitual, carece no Brasil uma efetividade integral quando tratamos de participação.

No entanto, é preciso a consciência de que uma vez investido – compulsoriamente – o tributo, é necessário garantir que o retorno seja efetivo, e por isso, a importância da participação. O cidadão precisa participar da elaboração orçamentária e fiscalizar seu cumprimento justamente por ser ele contribuinte. Entender, então, o espaço que o participante tem diante dos instrumentos disponíveis para acessar à Administração na sua estrutura funcional como cidadão é essencial.

²⁸ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Despesa pública : estrutura, função e controle judicial. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 17

²⁹ Chamaremos de participante aquele que contribui com institutos de participação popular.

³⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário: linguagem e método. 5ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 404

4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS FINANÇAS PÚBLICAS: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CONTROLE SOCIAL POR MEIO DA REPRESENTAÇÃO

4.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Assim como os atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento devem ser democratizadas. O orçamento participativo trata-se de um instituto de participação não vinculante cujo objetivo é o preparo do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo, em que a própria Administração o conduz, realizando seguidas audiências públicas, por vezes acompanhadas pela eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos, ou seja, é uma forma de participação conhecida por conjugar as audiências públicas e os conselhos participativos.³¹ O orçamento participativo não deve ser entendido como a única forma de democracia na gestão eficiente e democrática dos recursos públicos, mas é uma forma íntegra de participação na elaboração orçamentária.

Não existe, na Constituição, um fundamento legal que garanta a realização do orçamento participativo, somente que a iniciativa da elaboração das leis orçamentárias cabe ao chefe do Executivo, consoante art. 165, a possibilidade de iniciativa popular para leis em geral, como prevê o art. 61 e a previsão de participação popular nas questões locais, conforme o art. 29.

Entretanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 48 traz um dispositivo que fomenta a participação do trato social na elaboração do orçamento e ainda a exigência de publicação e disponibilização para a sociedade das informações referentes à execução orçamentária, melhorando a transparência e viabilizando o controle.

³¹ PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.178-180

Não obstante, independe de uma previsão expressa, grande importância atribui-se ao orçamento participativo referente ao planejamento de um Ente Federativo, na definição das políticas públicas e outros gastos que viabilizem os direitos fundamentais, uma vez que a opinião pública pressupõe melhor atendimento das questões referentes às necessidades públicas, especialmente pois o orçamento em si demanda escolhas discricionárias da aplicação do dinheiro público: onde é mais urgente e necessário aplica-lo.

Essas audiências ocorrem geralmente de forma regionalizada, o que já foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIM 1747/SC³². A regionalização de audiências no âmbito dos três poderes com fim de coletar propostas dos cidadãos em relação aos investimentos públicos prioritários foi considerada uma prática constitucional.

A participação da sociedade em todos os âmbitos da Administração é válida na promoção da boa governança e a transparência, justiça social, e envolvimento os socialmente vulneráveis e excluídos, além de ajudar na noção de cidadania. Mas em específico quando tratamos no orçamento público, inferimos um resplendor ainda maior, como tratado, por inferir diretamente no planejamento da Administração, auxiliando nas diretrizes a serem estabelecidas pela própria sociedade.

Em Maceió, o orçamento participativo, intitulado como “Orçamento Cidadão” envolve a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e da comunidade,

³² STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI 1747. Relator: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE. 25/05/2002. Site do STF: 2002. EMENTA: Separação e independência dos Poderes: promoção de audiências regionais pela Assembléia Legislativa para colher propostas de investimentos públicos prioritários a incluir no orçamento do Estado: participação de representantes do Executivo e do Judiciário que, despida de caráter compulsório, não ofende o princípio da separação dos poderes; do mesmo modo, não o afronta o encaminhamento do relatório final das propostas à Secretaria da Fazenda, nem a previsão de ser convocado o Secretário para prestar esclarecimento sobre as razões da sua não inclusão de proposta orçamentária de iniciativa do Executivo.

conforme instituiu o Decreto n.º 5.753 de 10 de março de 1998, conforme a Constituição Federal dispõe e a Lei Orgânica do Município de Maceió. Para o melhor funcionamento do Orçamento Participativo, a cidade foi dividida em sete setores, e em cada micro-região realiza-se assembleias para discutir e listar os principais investimentos com base nas necessidades públicas.³³

Teoricamente, o Orçamento participativo é um instrumento democrático e eficaz, mas que precisa ser utilizado com cuidado para não ser alvo de manobras políticas e se torne um instrumento sem efeitos concretos.

4.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

Apesar da grande importância da participação na elaboração do orçamento, auxiliando o gestor a identificar as necessidades sociais com maior precisão, ainda é necessário dar um passo além com cidadão e acompanhar a execução orçamentária. Conforme leciona Heleno Taveira Torres³⁴, o Estado Democrático de Direito deve submeter-se aos controles da sua atividade por inteiro, e o orçamento, por ser uma forma de manifestação de poder tem grande relevância jurídica e política.

Nesta esfera, a Constituição traz o dever de prestação de

³³ OLIVEIRA, Elyrouse Cavalcante de. Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população : “o caso da prefeitura de Maceió/ AL. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)—Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2007: “no município de Maceió-AL, o Orçamento Participativo não introduziu uma maior transparência, confiabilidade, tempestividade, compreensibilidade e comparabilidade dos informes contábeis da Administração Pública Municipal, segundo a percepção de seus agentes. O mesmo também não melhorou a familiaridade dos participantes quanto à linguagem contábil e não foi considerado como um processo efetivamente democrático.”

³⁴ TORRES, Heleno, Taveira. Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014. p.453-458.

contas atendendo aos procedimentos de fiscalização e controle interno e externo. Assim, o mais importante elemento democratizador do procedimento financeiro é o direito de participação popular no controle do gasto público, prevista no art. 74 §2º, que expressa que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União.

A representação administrativa é um meio de participar mediante o oferecimento de denúncias aos Tribunais de Contas de forma direta, ou seja, o cidadão, sem intermediários, pode denunciar alguma irregularidade. Diante disso, podemos concluir que fiscalizar torna-se um dever da sociedade, sendo uma forma de assegurar que os tributos sejam aplicados de forma ótima, ainda proporcionando justiça social.

Geralmente, a representação ocorre por meios das ouvidorias, que são canais de comunicação que possibilitam a manifestação por parte do cidadão, tendo a representação o cidadão em sua relação com a Administração como principal função. Podemos encontrar uma correspondência para este instituto no direito sueco como *ombudsman*, que atua no controle da Administração, sendo considerado um instrumento de fiscalização que facilita a circulação de informações, possibilitando a transparência, que neste contexto torna-se um valor ainda mais primordial.³⁵

O Tribunal de Contas de Alagoas, por meio de sua ouvidoria, recebeu no ano de 2019 mais de 350 denúncias de irregularidades, classificadas como “notícias de irregularidades”, que seriam comunicações de práticas e atos irregulares, cuja solução depende da atuação dos órgãos de Controle Externo e Interno sejam do TCE ou de órgãos da Administração sob sua

³⁵ TROMBKA, I. Ouvidoria Parlamentar Uma proposta para o Senado Federal. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496898>>. Acesso em: 03 dezembro 2019. p. 157

jurisdição.³⁶

É necessário que hajam informações públicas e divulgadas em linguagem acessível para que o cidadão seja possibilitado de fazer uma denúncia no Tribunal de Contas. Essa característica de acessibilidade, de tornar dos dados e a linguagem, por vezes técnica, o mais simples possível é inerente ao que buscamos com a transparência. Não bastam as informações estarem divulgadas, é preciso que elas sejam compreendidas por qualquer cidadão.

Por isso, ao localizar o cidadão diante da representação, também muito atribuímos à administração em si um dever supremo de prestar as devidas informações, afinal, não há como existir participação sem transparência. No fim, quaisquer formas de participação – seja, inclusive, no orçamento ou não – demandam uma soma de esforços: estado e cidadão. É necessário que o Estado se esforce para aderir a instrumentos, para divulgá-los e cumpri-los, e é necessário também uma consciência social para que a participação seja efetivada.

5 CONCLUSÃO

Com finalidade de satisfazer as necessidades da sociedade e tutelar os direitos fundamentais, o Estado encontra em sua atividade financeira uma razão, afinal todo direito a ser garantido por ele demanda um custo e envolve, assim, sua atividade financeira. Ao compreender esta relação entre o Estado e a Sociedade, em que o bem estar social é seu fim, também podemos vislumbrar um porquê da existência da atividade financeira, desde o momento de tributar até o cumprimento da proposta orçamentária.

Sendo assim, o Estado conta com o cidadão, em primeiro

³⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS (TCE). Site do Tribunal de Contas de Alagoas. Disponível em: <<<https://www.tceal.tc.br/view/ouvidoria-re-latorios.php>>>. Acesso em: 17/01/2020

plano como contribuinte, aquele pagador de impostos de caráter compulsório, que precisa fazer um investimento na atividade estatal em troca de um bem estar coletivo. Neste contexto, cabe ao estado a escolha de onde aplicar os tributos, vislumbrado o que seria mais necessário ou mais urgente na sociedade. Desse modo, com a receita pública, passa-se ao planejamento orçamentário, que seria exatamente essas prioridades de onde aplicar, gerando uma despesa, para que posteriormente, liquide-se ao empenhar o meio de execução de determinada atividade estatal.

Para uma escolha ótima de aplicação do dinheiro público, o Estado pode contar com a colaboração da sociedade por meio da participação popular que o auxilia a determinar onde gastar o dinheiro investido pelos tributos. A participação popular é uma evolução da democracia, em uma realidade de sociedade complexa a qual o voto não se faz representativo o suficiente nas eleições, e por isso, é necessário uma democracia de funcionamento, em que os cidadãos são chamados a colaborar com o dia a dia do poder, com as escolhas, fiscalização e execução das atividades.

Desse modo, vislumbramos uma reaproximação entre o Estado e a sociedade com a incorporação de novos interesses na estrutura decisões e executória da atividade do administrador, o que melhora o funcionamento do direito financeiro e garante a finalidade maior do Estado.

Por isso, a importância do orçamento participativo, em que o cidadão pode colaborar com as escolhas de onde serão feitos os gastos públicos, e desse modo ele estaria colaborando com o gestor a melhor atender as necessidades da sociedade, ou seja, ao melhor cumprimento do seu papel.

Ademais, existe ainda a possibilidade de participação por meio da representação, uma vez que mesmo previsto nas leis orçamentárias, o gasto não é obrigatoriamente realizado, e assim, adentramos na importância do controle orçamentário, com fim de fiscalizar a aplicação do dinheiro público na prática, ou seja,

a execução orçamentária. Por meio das ouvidorias, então, todo cidadão pode denunciar quaisquer irregularidades referentes ao orçamento público no Tribunal de Contas.

Os instrumentos de participação na atividade financeira do Estado demandam uma soma de esforços por parte tanto do Estado quanto da sociedade. O Estado precisa aderir a estes instrumentos, colocando-os em prática com a divulgação necessária e executando, conforme a sociedade guia, as políticas públicas. Enquanto isso, a sociedade como um todo precisa da consciência da importância de participar ativamente da atividade financeira, e assim, otimizar a atividade estatal.



6 REFERÊNCIAS

- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. 5ed. São Paulo: Noeses, 2013.
- CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. *Despesa pública : estrutura, função e controle judicial*. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação popular na administração pública*. *Revista de direito administrativo*, v. 191,1993.
- DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

- KELSEN. Teoria do geral do Direito e do Estado. Trad. Luis Carlos Borges – 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998
- MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. AS Direito, 2002. Disponível em: < shorturl.at/biowZ>. Acesso em: 11/11/2019.
- OLIVEIRA, Elyrouse Cavalcante de. Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população : o caso da prefeitura de Maceió/ AL. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)—Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2007.
- PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Curso de Direito Tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.
- STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI 1747. Relator: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE. 25/05/2002. Site do STF: 2002
- TORRES, Heleno, Taveira. Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito financeiro e tributário. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS (TCE). Site do Tribunal de Contas de Alagoas. Disponível em: <<<https://www.tceal.tc.br/view/ouvidoria-relatorios.php>>>. Acesso em: 17/01/2020

TROMBKA, I. Ouvidoria Parlamentar Uma proposta para o Senado Federal. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496898>>. Acesso em: 03 dezembro 2019