

# **O CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

## **SOCIAL CONTROL OF PUBLIC BUDGET AS AN INSTRUMENT OF CIVIL SOCIETY ORGANIZED FOR DEMOCRACY'S EXERCISE AND EFFECTIVE OF FUNDAMENTAL RIGHTS**

**Nadja Furtado Bortolotti**

### **RESUMO:**

O orçamento público é instituído como forma de limitação do poder estatal e suas origens remontam a Magna Carta Inglesa (1215). O Parlamento tem a função de representar os interesses do povo na elaboração da proposta orçamentária, bem como do controle dos recursos públicos, com o auxílio do Tribunal de Contas. Não se pode falar em um Estado Democrático se não são respeitados os direitos fundamentais. Sob o prisma do Neoconstitucionalismo, os direitos fundamentais ganham centralidade, devendo a Administração Pública agir para a sua promoção e proteção, por meio das políticas públicas. As finanças públicas, portanto, encontram fundamento de legitimidade nos direitos fundamentais. Os conselhos de políticas públicas têm papel importante no acompanhamento do orçamento público e é constituído de representantes da sociedade civil e do governo. A sociedade civil organizada tem forjado espaços e práticas de controle social do orçamento público, como meios de efetivação dos direitos fundamentais. Dentre as iniciativas que se espalham pelo país, menciona-se a articulação Fórum Brasil de Orçamento (FBO). A presente pesquisa busca investigar o orçamento público como instrumento de exercício da Democracia e da efetivação dos direitos fundamentais, e o papel que pode exercer a sociedade civil organizada na sua elaboração e controle. Conclui-se que: são indissociáveis tripé: Democracia, direitos fundamentais e orçamento público; a participação popular nos orçamentos públicos indiretamente, por meio de representantes, não tem sido suficiente para direcionar a ação estatal aos interesses do povo e da garantia de seus direitos fundamentais; mesmo havendo desafios à atuação da sociedade civil organizada, a Democracia só tem a

ganhar com essa atuação, devendo ser fortalecidos os mecanismos de participação e controle social do orçamento público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos fundamentais. Democracia. Participação. Orçamento público. Sociedade civil.

## **ABSTRACT**

The public budget is established by way of limitation of state power and its origins date back to English Magna Carta (1215). Parliament has the function of representing the people's interests in the preparation of the budget proposal as well as control of public resources, with the aid of the Court of Auditors. It's not possible to speak in a democratic state unless fundamental rights are respected. The fundamental rights, through the prism of Neoconstitutionalism, gain centrality, and the Administration should act for its promotion and protection through public policy. Public finances's legitimacy are based on the fundamental rights. The public policy's councils play an important role in monitoring the state budget and consists of representatives of civil society and government. Organised civil society has constituted spaces and practices of social control of public spending as a means of enforcement of fundamental rights. Among the initiatives that spread across the country, it is mentioned the Brazil Budget Forum's experience. This research investigates the state budget as an instrument for the exercise of democracy and the enforcement of fundamental rights, and role of civil society organizations can play in their preparation and control. It is concluded that: they are inseparable tripod: democracy, fundamental rights and public budget, popular participation in public budgets indirectly through representatives, has not been sufficient to direct state's action in the interests of the people and guarantee their fundamental rights; even there's challenges to the organized civil society's action, democracy can only win with it, therefore should be strengthened the participation and social control of public spending's mechanisms.

**KEYWORDS:** Fundamental Rights. Democracy. Participation. Public budget. Civil society.

## **1. Introdução:**

O orçamento público é instituído como um instrumento de controle dos contribuintes, por meio de seus representantes, em relação ao monarca, para autorização da

cobrança de tributos e na aprovação da destinação dos recursos daí advindos. Desde a Magna Carta inglesa (1215), de onde remontam suas origens, passando pelas Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII, é concebido como meio de limitação do Poder Estatal e de participação do povo na gestão pública. Atualmente, esse papel tem sido atribuído ao Poder Legislativo, por meio da discussão e aprovação das leis orçamentárias e do julgamento das contas, após parecer do Tribunal de Contas. Entretanto, questiona-se a representatividade dos interesses da população pelo Parlamento, por ocasião da aprovação dessas leis, e da efetividade da atuação do Tribunal de Contas no seu papel de controle externo do orçamento público.

Por seu turno, os direitos fundamentais, sob o prisma do Neoconstitucionalismo, ganham centralidade. A hierarquia e a força normativa da Constituição e das normas que estabelecem direitos fundamentais, reposiciona a discussão sobre os direitos fundamentais em torno da sua efetividade no plano fático. Os poderes públicos devem agir, em atendimento aos ditames constitucionais, para promover e proteger os direitos humanos, notadamente em um Estado de conteúdo social, como o Brasil na contemporaneidade. A administração pública o faz, especialmente por meio das políticas públicas, que demandam recursos públicos para seu desenvolvimento. Ganha relevo a íntima relação entre a concretização dos direitos fundamentais e o orçamento público, não havendo, neste tocante, que se fazer diferença entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Ademais, não há que se falar em Estado Democrático se não há respeito aos direitos fundamentais, tampouco estes sem aquele.

Tais questões se inserem em um contexto de crise da Democracia representativa no Brasil e do debate acerca de mecanismos de democracia direta, de fundamento constitucional. Os Conselhos de políticas públicas são espaços institucionalizados de discussão de políticas pelos representantes dos governos e da sociedade civil. Outros espaços e práticas de controle social dos orçamentos públicos, não institucionalizados, têm sido forjados no âmbito da sociedade civil organizada, como se observa pela articulação nacional Fórum Brasil de Orçamento (FBO).

É nesse contexto que o presente trabalho se insere, buscando investigar o orçamento público como instrumento de exercício da Democracia e da efetivação dos direitos fundamentais, e o papel que pode exercer a sociedade civil organizada na sua elaboração e controle.

Inicialmente, discorre acerca dos antecedentes históricos e conceito do orçamento público, seu planejamento e controle. Traça relação entre o orçamento público, as políticas públicas e os direitos fundamentais, trazendo, depois, a função exercida pelos Conselhos de políticas públicas. Aponta para o surgimento de novos sujeitos no controle social do orçamento público. Ao fim, traz algumas conclusões acerca do tema em tela, destacando a consolidação do tripé: Democracia, direitos humanos e orçamento público.

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva, e quanto ao objeto, bibliográfica.

## **2. Orçamento público**

### **2.1. Antecedentes históricos e conceito:**

O surgimento do orçamento público está intrinsecamente ligado à idéia de controle social dos gastos dos governantes e da separação entre os seus patrimônios e o patrimônio comum de determinada comunidade ou Estado. Tem íntima relação, portanto, com o início de uma concepção de uma separação entre o público e o privado, com um delineamento do Princípio da separação de poderes e com o próprio surgimento do Estado. Não é à toa que as alusões a sua origem remontam à Magna Carta Inglesa de 1215, por meio da qual os barões e a burguesia impuseram ao monarca João Sem Terra limitações ao exercício do seu poder, dentre as quais a da instituição de tributos mediante aprovação do conselho comum<sup>1</sup>.

Na Idade Média, dado o caráter patrimonialista da Fazenda, as despesas ordinárias do Reino eram realizadas com recursos oriundos dos rendimentos das terras da Coroa e dos direitos reais, sendo a tributação de caráter excepcional para necessidades extraordinárias, como as decorrentes das guerras. Para a cobrança do tributo pelo monarca seria necessário o consentimento dos vassallos reunidos em conselhos ou assembléias<sup>2</sup>. É, por conseguinte, da essência do orçamento público o Princípio da auto-imposição, de que também é colorário:

De este modo, el principio da auto-imposición, como exigencia de que essas contribuciones extraordinarias fueram aprobadas por los representantes de

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p 296.

<sup>2</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p 413.

quienes habían de sufragarlas, se erige em el principio político e jurídico del que va a derivar posteriormente el instituto jurídico del Presupuesto<sup>3</sup>.

Tal necessidade de consentimento desaparece no período do Estado Absolutista para ressurgir nos séculos XVII e VXIII, no contexto das Revoluções Burguesas. Tanto é assim que a previsão de consentimento para a cobrança de impostos foi prevista em diversas declarações de Direitos da Idade Moderna, como na *Bill of Rights* de 1689. Já a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 trouxe, não só a necessidade do consentimento, como a previsão do acompanhamento pelos cidadãos e dos seus representantes da sua destinação, como se lê:

**Art. 13º.** Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades. **Art. 14º.** Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração. **Art. 15º.** A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração<sup>4</sup>.

Deste modo, reivindicava-se não apenas o direito de consentir com a cobrança de tributos, mas de decidir acerca da sua destinação, além solicitar ao agente público as informações concernentes a gestão dos recursos daí advindos.

A palavra “orçamento” tem sua origem atribuída à palavra *bougette* em francês, e inglês *budget*, pequena bolsa de couro na qual o ministro da Inglaterra levava à Câmara dos Comuns a proposta de lei orçamentária<sup>5</sup> para que fosse discutida e aprovada. O orçamento público como um instrumento de participação dos cidadãos, por meio de seus representantes, na destinação dos recursos advindos da cobrança de tributos, constitui a essência desse instituto até a atualidade.

Com o advento do Estado Moderno, que vai deixando de ser patrimonial e passa a adquirir contornos de fiscalidade, os tributos deixam de ter caráter excepcional para passar a ser permanentes. Surgem concomitantemente o Estado Moderno e o Estado Fiscal. Considera-

---

<sup>3</sup> QUERALT, Juan Martín et al. **Curso de Derecho Financiero y Tributario**. 11ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2000. p 654.

<sup>4</sup> Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>  
Acesso em: 20 de março de 2012.

<sup>5</sup> BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p 416.

se Estado Fiscal aquele em que as necessidades financeiras são supridas por meio de impostos<sup>6</sup>. Nas palavras do professor Ricardo Lobo Torres:

O que caracteriza o surgimento do Estado Fiscal, como específica figuração do Estado de Direito, é o novo perfil da receita pública, que passou a se fundar em empréstimos, autorizados e garantidos pelo Legislativo, e principalmente nos tributos – ingressos derivados do trabalho e do patrimônio do contribuinte -, ao revés de se apoiar nos ingressos originários do patrimônio do príncipe. Deu-se a separação entre o *ius eminens*, e o poder tributário, entre a fazenda pública e a fazenda política, entre a política e a economia (...)<sup>7</sup>

O Estado Fiscal pressupõe, portanto, uma separação mais nítida entre o Público e o Privado. O orçamento público ganha relevo, instrumento que é de controle dos recursos tributários, oriundos patrimônio do contribuinte, e junto com ele o papel do Parlamento nessa seara.

A aprovação pelo Parlamento da proposta orçamentária advinda do Executivo é uma manifestação da vontade geral das decisões fundamentais da Fazenda Pública e estabelece um controle da atuação do Poder Executivo, para que este atenda aos interesses gerais. São considerados os pilares da concepção orçamentária: a autorização que é dada pelo Legislativo ao Executivo; a limitação temporal desta autorização; e o asseguramento do controle democrático não apenas da atividade financeira, mas de toda a política de governo<sup>8</sup>.

Deste modo, podemos afirmar que o orçamento público possui forte significado político. Assim é que em um Estado Liberal o orçamento público refletirá os ideais do Estado Mínimo, enquanto em um Estado Social deverá prevalecer a promoção pelo Estado de políticas básicas de garantias de direitos fundamentais, destacando-se as medidas de caráter sócio-assistencial. A análise da peça orçamentária trará, portanto, elementos para a caracterização do Estado ou mesmo para desvelar práticas que estejam em desacordo com o modelo de Estado adotado.

O professor Aliomar Baleeiro, em sua clássica obra, define conceitualmente orçamento público nos Estados Democráticos como:

---

<sup>6</sup> NABAIS, José Casabalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1988. p 192.

<sup>7</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 97.

<sup>8</sup> QUERALT, Juan Martín et al, op.cit. p. 655.

Ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei<sup>9</sup>.

Ao destacar o caráter político do orçamento, afirma que a concepção de orçamento moderno é aquela que o considera como uma aprovação dada pelos contribuintes ao emprego de fundos que atenda aos interesses do povo representado. Destaca-se assim a importância deste para o exercício da Democracia. Por via de consequência, poder-se-ia afirmar que um Estado seria tão mais democrático quanto mais os recursos públicos forem destinados a políticas ou programas que atendam aos interesses do povo e quanto mais participação este tiver na definição desta destinação.

## **2.2 Planejamento e controle do orçamento público:**

Há previsão na Constituição Federal Brasileira de 1988 de 03 (três) instrumentos de planejamento do orçamento público consubstanciados nas seguintes leis orçamentárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>10</sup>. O Plano Plurianual tem duração de 04 (quatro) anos e estabelece as diretrizes, os objetivos, e as metas de governo, as despesas de capital e os programas de duração continuada. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades da administração pública, o modo de elaboração da LOA, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências de fomento. Já a Lei Orçamentária Anual compreenderá o orçamento fiscal referente à União, suas autarquias, empresas e fundações públicas, o de investimento das empresas estatais e o da seguridade social.

O ciclo orçamentário compreende: o envio da proposta de lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo ao Poder Legislativo para sua discussão e aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional, onde se destaca o papel de uma comissão mista; a sanção pelo Presidente da República; a execução do orçamento; a elaboração de parecer sobre as contas da execução orçamentária pelo Tribunal de Contas; e o julgamento das contas pelo Congresso Nacional.

---

<sup>9</sup> BALEEIRO, Aliomar, op. cit. p. 411.

A fiscalização do orçamento público refere-se a esta última fase do ciclo orçamentário, do julgamento das contas do Poder Executivo pelo Legislativo, enquanto o controle seria mais amplo, abrangendo todas as fases do ciclo orçamentário<sup>11</sup>. Assim, o controle abrangeria não somente a execução, mas também elaboração e aprovação das leis orçamentárias.

O controle do orçamento público está expressamente previsto nos artigos 70 e seguintes da Constituição Brasileira de 1988, subdividindo-se em interno e externo. Abrange a análise não apenas da legalidade, como também da legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

O controle interno é aquele realizado no âmbito de cada um dos Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e sobre ele a Constituição dispõe de modo bastante sucinto, deixando o detalhamento a cargo da legislação infraconstitucional. Compreende a análise da legalidade, da fidelidade funcional e do cumprimento do programa de trabalho. Um de seus objetivos é o apoio ao controle externo.

Já o controle externo é aquele realizado pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e tem por objetivo verificar a probidade administrativa, a guarda e emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei orçamentária.

Topograficamente os dispositivos que versam sobre o controle externo do orçamento público estão localizados no Título IV, Capítulo I, da Constituição Federal de 1988 que trata do Poder Legislativo. Apesar disso, o professor Ricardo Lobo Torres compreende o Tribunal de Contas como um órgão auxiliar dos Poderes Públicos: Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política, e não apenas como apêndice do Poder Legislativo. O Tribunal de Contas teria o “seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes<sup>12</sup>”.

Infelizmente, os Tribunais de Contas são tidos como meros apêndices do Poder Legislativo e não têm se convertido em espaços autônomos e eficazes de controle do orçamento público. Ana Paula de Barcelos abordando o papel dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas afirma que:

---

<sup>11</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 238.

<sup>12</sup> Idid., p. 265.

Embora em muitas ocasiões seus corpos técnicos levem a cabo investigações acuradas, seus conselheiros – cuja nomeação, como se sabe ao menos até agora, tem caráter marcadamente político – nem sempre estão dispostos a deliberar a favor ou contra determinado governo<sup>13</sup>.

Isso denota, na verdade, que o caráter político de que são dotados esses Tribunais tem se transfigurado em politiquero. Os meios de ingresso de seus membros é apontado como uma das principais causas desse fenômeno. O ingresso se dá, no caso do Tribunal de Contas da União, pela indicação de 2/3 (dois terços) de sua composição pelo Congresso Nacional e 1/3 (um terço) pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal, o que é reproduzido nas demais esferas federativas. Restaria comprometida a independência de atuação deste órgão, vinculado que seus membros estão aos Poderes Legislativo e Executivo, cujas contas são seu objeto de análise. Além disso, lembra a autora que as investigações no âmbito dos Tribunais de Contas são por demais demoradas, efetivando-se quando já findo os mandatos dos gestores.

A Constituição Federal prevê a possibilidade de deflagração do processo de controle externo pelo Tribunal de Contas parte de um cidadão, hipótese de que não se tem notícia, o que parece apontar para um desconhecimento e/ou descrédito da população em relação a esse como um mecanismo de controle e fiscalização das contas públicas.

### **3. Direitos fundamentais, políticas públicas e orçamento público:**

Se, como já se mencionou anteriormente, não há como se falar em Estado Democrático se o povo não participa da definição dos destinos dos recursos públicos e estes não sejam empregados no seu interesse, tampouco se pode conceber um Estado Democrático se nele não se veem respeitados os direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, sob o prisma do Neoconstitucionalismo, foram erigidos ao mais alto patamar já alcançado no ordenamento jurídico. A dignidade da pessoa humana e os direitos humanos, como forma de sua promoção e proteção, foram valores incorporados ao

---

<sup>13</sup> BARCELOS, Ana Paula. Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. (Org.) **Diretos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 128.

texto constitucional<sup>14</sup>. Não por acaso, são consideradas normas materialmente constitucionais as que definem a organização do Estado e os direitos fundamentais.

Alie-se a isso, a normatividade das normas constitucionais e sua superioridade hierárquica como premissas do Constitucionalismo contemporâneo, com reflexos nas regras e princípios que disponham sobre os direitos fundamentais constantes da Carta Magna. Os direitos fundamentais ganham centralidade e suas previsões constitucionais força normativa, demandando concretização no plano fático.

A garantia dos direitos fundamentais, em atendimento aos preceitos constitucionais depende, em grande medida, de ações do Poder Público voltadas para sua promoção. É sobre o que discorre a Ana Paula de Barcelos:

Nesse contexto, compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado, de forma simplificada como “políticas públicas”<sup>15</sup>.

Portanto, as políticas públicas são, ou pelo menos devem ser, um meio através do qual a Administração pública realiza ações de promoção e proteção dos direitos humanos previstos constitucionalmente. O papel das políticas públicas para a promoção dos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos sociais, é destacado em um Estado Social, como o brasileiro na contemporaneidade.

Por sua vez, as políticas públicas precisam de recursos financeiros para que sejam desenvolvidas. Tais recursos são oriundos dos cofres públicos, que os obtém por meio da tributação<sup>16</sup>. Logo, as finanças públicas e sua gestão devem estar a serviço da concretização dos ditames constitucionais, em especial a promoção dos direitos fundamentais.

Há, assim, uma intrínseca relação entre as finanças públicas e os direitos fundamentais. Estes são fundamento de legalidade e legitimidade das finanças públicas, que, ao mesmo tempo, são condição para a integridade e defesa dos direitos fundamentais. Os gastos públicos devem estar voltados aos direitos humanos, que seriam, conseqüentemente,

---

<sup>14</sup> No caso do Brasil, a CF/88 traz a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa.

<sup>15</sup> BARCELOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras complementares de Direito Constitucional: Direitos humanos e direitos fundamentais**. Salvador: Editora Jus Podium, 2008. p. 138.

<sup>16</sup> Importante que se destaque aqui o caráter distributivo da tributação.

fins do serviço público. É o que defende o professor Ricardo Lobo Torres que, como decorrência, aponta o Tribunal de Contas como uma das garantias institucionais da liberdade previsto na Constituição Federal <sup>17</sup>. Daí, destacar-lhe a importância e colocá-lo como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, como também das duas outras funções estatais, Executivo e Judiciário.

Essa tese desloca o tema das finanças públicas da seara meramente tecnicista e economicista, pela qual em geral é tratado, para o âmbito dos direitos fundamentais, do regime democrático, do papel do Estado e das políticas públicas, fortalecendo a existência de mecanismos de controle das finanças públicas e de participação da população nesse processo. Dá-se uma aproximação entre tema das finanças públicas e a sociedade.

Se os gastos públicos devem refletir os anseios populares e a promoção dos direitos fundamentais, a outra face da moeda é que não se pode falar em efetivação desses direitos sem que sejam destinados recursos para esta finalidade<sup>18</sup>. Portanto, não se dissocia a garantia dos direitos fundamentais, proclamado pela Constituição Federal de 1988 como dever do Estado, da existência e destinação de recursos públicos para assegurá-los. A dicotomia entre direitos civis e políticos, como aqueles em que não é necessária uma ação positiva do Estado para sua proteção e o dispêndio financeiro, e os direitos econômicos e sociais como os únicos a terem custos para sua implementação não mais se sustenta<sup>19</sup>. Tanto uns como outros demandam dispêndio de recursos, não podendo ser distinguidos sob este ângulo.

Em um Estado Democrático de Direito com conteúdo Social, como é o caso da República Federativa do Brasil, que tem o dever de promoção dos direitos sociais e não apenas de proteção dos direitos de liberdade, o orçamento público - sua previsão e execução - é fundamental instrumento de análise do esforço governamental para a promoção e proteção dos direitos fundamentais. Por meio da análise acerca da destinação de recursos públicos é possível se chegar às prioridades estabelecidas por cada governo, às suas opções político-administrativas e a verificação de estas serem ou não destinadas a promoção dos direitos fundamentais da população, e conseqüentemente de seus interesses.

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 275 à 279.

<sup>18</sup> José Casalta Nabais, abordando o tema sob um ângulo distinto, alerta-nos para os custos dos direitos fundamentais: NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, 2007, p. 153-181.

<sup>19</sup> SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrição e eficácia**. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 79.

O desafio posto é o de saber se os recursos públicos estão ou não sendo aplicados de acordo com os interesses da população e seus direitos fundamentais, de acordo com a “vontade geral”, ou seja, de que modo o Parlamento vem cumprindo essa representação e seu papel de fiscal do Poder Executivo. E, ainda, quais os espaços de controle social existentes e que papel cabe à sociedade representada nesse contexto.

#### **4. O controle social do orçamento público e das políticas públicas de promoção de direitos humanos:**

##### **4.1. Os conselhos de Políticas Públicas e o orçamento público:**

Foram estabelecidos, ao longo das últimas décadas, instrumentos e espaços de participação da sociedade no controle e elaboração de políticas públicas e dos orçamentos públicos. Tais espaços foram conquistas da sociedade civil organizada, como os movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos, associações, dentre outros, que tiveram sua atuação destacada no amplo movimento de participação popular na Assembléia Nacional Constituinte, por meio da qual conseguiram ver alçada ao patamar constitucional várias de suas reivindicações. Dentre estas, as que abrem espaço para a participação popular na gestão pública e no seu controle, bem como na instituição de mecanismos de Democracia Direta, fundamentadas constitucionalmente no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988<sup>20</sup>.

Como espaços de participação da sociedade institucionalizados na gestão pública, podemos citar os Conselhos de Políticas Públicas, espaços de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil, composto por representantes desses segmentos. Alguns desses conselhos foram criados com a finalidade precípua de acompanhar e fiscalizar fundos de natureza financeira destinado especificamente a uma finalidade, como é o caso dos Conselhos de saúde em relação aos fundos de saúde, dos Conselhos dos fundos de combate e erradicação da pobreza e dos Conselhos dos Fundos de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da Educação - FUNDEB.

---

<sup>20</sup> TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. MORONI, José Antônio. MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: SERAFIM, Lizandra. MORONI, José Antônio (Org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: desafios e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. p. 84.

Os conselhos, geralmente instituídos em âmbito federal, estadual e municipal, de composição mista entre representantes do governo e sociedade civil, têm ampliado o controle social sobre os recursos públicos e as políticas públicas. A escolha dos membros governamentais é feita por indicação, enquanto as da sociedade civil por meio de um processo de escolha entre seus pares de um mesmo segmento, tratando-se em termos gerais.

Além do papel de acompanhamento e fiscalização de fundos financeiros, há conselhos gestores de políticas, como é o caso do Conselho Nacional de Assistência Social responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social e instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social, a Lei Federal nº 8.742/1993, e que tem ainda entre suas atribuições a apreciação dos relatórios financeiros de realização dos recursos no âmbito dessa política.

Já os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente são previstos pela Lei Federal 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, como órgãos deliberativos e controladores da política, além de serem responsáveis pela gestão do Fundo da Infância e Adolescência<sup>21</sup>. A lei federal 8.242/1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança, estabelece entre suas atribuições, no artigo 2º, inciso IX “acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente”.

Percebem-se aí os papéis que esses conselhos devem desempenhando: contribuir na elaboração da política pública respectiva, fiscalizar sua execução, além da gestão de fundos específicos. Nem todos desempenham todas essas atribuições, sendo que alguns têm caráter meramente consultivo<sup>22</sup>.

É de se concluir que não se pode hoje falar em fiscalização e controle dos orçamentos públicos apenas baseados na divisão tradicional entre o controle externo e

---

<sup>21</sup> Interessante mencionar ainda nessa seara a atribuição dos Conselhos Tutelares no assessoramento do Poder Executivo local na elaboração orçamentária referente a planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Sendo os conselheiros tutelares representantes escolhidos pela comunidade para zelar pelo respeito aos direitos infanto-juvenis, sua participação na elaboração da lei orçamentária configura uma participação popular nesse processo.

<sup>22</sup> Observe-se que conselhos mencionados não esgotam a totalidade dos conselhos existentes.

controle interno, referindo-se àquele como o exercido somente pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. Os conselhos são compostos tanto por representantes do Poder Executivo quanto por representantes da sociedade civil organizada. Mesmo que se considere que o tipo de controle exercido pelos conselhos seja externo, uma vez que não é realizado estritamente no âmbito do respectivo Poder, é de se considerar como um tipo diferenciado ou subtipo de controle externo, pois não é o realizado pelos Tribunais de Contas.

De fato, não se pode ignorar a existência dos conselhos como relevantes instrumentos de controle das políticas públicas e dos orçamentos públicos. Mesmo que o âmbito de atuação de cada um deles tenha um corte temático ou da política pública respectiva, sua análise pode e deve abranger a totalidade da peça orçamentária para daí passar a análise específica.

Outra espécie de controle social institucionalizado dos orçamentos públicos pela sociedade civil que vale a pena ser mencionado, embora não seja objeto de análise no presente artigo, é o orçamento participativo nas cidades e estados em que foi instituído. Por meio do orçamento participativo a população é chamada para opinar acerca das áreas e regiões prioritárias para a aplicação dos recursos públicos e a posterior fiscalização da sua execução, geralmente por intermédio de conselho de representantes eleitos pela população participante deste processo. Este é um bom exemplo de mecanismo de Democracia Direita que encontra fundamento na Constituição Federal de 1988.

#### **4.2. Novos sujeitos no controle social do orçamento público e seus desafios**

Além do controle social institucionalizado por meio da Constituição Federal e/ou da legislação infraconstitucional, pudemos observar um crescimento de outra espécie de controle social no Brasil nos últimos anos, sobretudo da década de 90 do século passado em diante, que é o que vem sendo realizado por coletivos de pessoas e/ou organizações da sociedade civil. Trata-se de iniciativas que vão além dos mecanismos destinados aos cidadãos para a denúncia de irregularidades aos órgãos de fiscalização como Ministério Público, Tribunais de Contas e Controladoria Geral da União. Embora possam se utilizar de tais instrumentos, propõem uma ação coletiva e sistemática de acompanhamento dos recursos públicos.

Estão geralmente relacionadas a movimentos pela efetivação de direitos fundamentais, seja de um direito específico, como o direito à moradia, seja de um segmento populacional, como crianças e adolescentes. São exemplos de tais ações desenvolvidas com este escopo: a análise e difusão de informação a respeito de determinada lei orçamentária anual ou execução orçamentária; a análise do projeto de lei orçamentária e a elaboração de propostas de emendas, por meio de um parlamentar ou diretamente, quando haja mecanismos para tanto; a participação em audiências públicas temáticas apresentando as demandas de natureza orçamentária; a capacitação de pessoas para uma melhor compreensão do orçamento público e incidência; a criação de fóruns de articulação e debate acerca das leis orçamentárias.

A sociedade civil organizada, que à época da Assembléia Nacional Constituinte conseguiu a positivação dos direitos, tornando-os fundamentais, e o reconhecimento de alguns dos segmentos como sujeitos de tais direitos, como os indígenas, as crianças e adolescentes e os idosos, começa a perceber que, embora importante essa conquista não é o bastante para a efetividade desses direitos. No mais das vezes, as ações de monitoramento dos orçamentos públicos são um aprofundamento estratégico das ações voltadas ao controle social das políticas públicas. Ou seja, esta estratégia tem sido agregada a outras ações já existentes. Assim, nos movimentos organizados em defesa da educação pública, vem sendo agregada a leitura orçamentária da política pública educacional. Do mesmo modo ocorreu com as organizações que atuam na defesa dos direitos infanto-juvenis, que vem incorporando a análise orçamentária para elaborar suas reivindicações aos poderes públicos. Em outras ocasiões, foram criados fóruns específicos sobre o orçamento público, sua previsão e execução, congregando várias temáticas.

Começa-se a perceber que os discursos e propagandas institucionais não apontam, de fato, as prioridades governamentais, já que muitas vezes não refletem a prática dos gestores. É preciso, portanto, que se analise a destinação dos recursos públicos, esta sim apontará com certeza a tendência de determinado governo, suas áreas e regiões prioritárias de atuação, se tem a intenção ou não de promover os direitos fundamentais. Para Régis Fernandes de Oliveira: “Pela destinação de verbas sabe-se qual o caráter ideológico do governo.”<sup>23</sup>

Os próprios mecanismos institucionalizados de participação e controle mostraram-se limitados, sobretudo se a sociedade civil representante não está fortalecida, demandando uma atitude mais proativa por parte dos representantes não governamentais.

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de, op. cit., p. 302.

Passadas mais de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988, em que foram depositadas as esperanças de um país mais justo e igualitário, com instituições democráticas fortalecidas, vive-se hoje uma crise da efetividade dos direitos fundamentais positivados. Fala-se mesmo em crise das instituições, dada a perda de sua credibilidade pelo povo. O professor Paulo Bonavides discorrendo sobre a descrença da sociedade no funcionamento do aparelho representativo, assim dispõe:

O divórcio, no Brasil, entre as formas clássicas de representação e a realidade cada vez mais hostil, frustrada pelo emprego pouco satisfatório dessas formas, fez recrescer a crise do sistema político e institucional, crise que envolve tanto os partidos políticos como as duas Casas do Congresso Nacional<sup>24</sup>.

Nesse contexto, também não tem se mostrado suficiente a representação do povo, por meio do Parlamento, no processo de elaboração e execução do orçamento público, como garantia de que seus interesses estarão contemplados na peça orçamentária. Ao mesmo tempo, foram sendo forjados espaços e práticas de participação e controle social das políticas e orçamento públicos. O orçamento público é descoberto como um importante instrumento de controle social do Estado pela sociedade.

Essa constatação levou à criação do Fórum Brasil do Orçamento (FBO), em dezembro de 2002, que se define como:

Uma articulação de entidades da sociedade civil brasileira, sem estatuto jurídico, apartidária e não confessional, voltada à defesa e garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais, através da análise, monitoramento e criação de mecanismos de democratização do Orçamento Público Federal.<sup>25</sup>

O Fórum congrega 58 (cinquenta e oito) organizações da sociedade civil, entre conselhos de entidades profissionais, núcleos de pesquisas, fóruns locais sobre orçamento, centros de defesa da criança e do adolescente, dentre outros. As entidades integrantes do FBO realizam em nível local ações de controle social do orçamento público, o que nos dá uma amostra da dimensão que esse debate vem ganhando no país<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 523.

<sup>25</sup> Carta de Princípios do Fórum Brasil do Orçamento. Disponível em: < <http://www.forumfbo.org.br> > Acesso em 20.03.2012.

<sup>26</sup> Sobre a experiência do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará no monitoramento do orçamento público junto a crianças e adolescentes, ver: MOREIRA, Márcio Alan Menezes. A Democracia radicalizada: crianças e adolescentes como sujeitos da participação política. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. p 7.105 – 7.126.

Entretanto, alguns desafios estão postos quando se fala em efetivo controle social do orçamento público no nosso país. Um destes é o fato de que o orçamento tem caráter autorizativo, não sendo obrigatória a sua execução<sup>27</sup>. As receitas públicas têm sua estimativa de ingresso muitas vezes superestimada, gerando a impressão de que haverá mais recursos a serem utilizados do que de fato ter-se-á disponível. Há, ainda, inúmeras alterações às leis orçamentárias no curso de sua execução, descaracterizando de sobremaneira o que fora aprovado inicialmente. Nesse sentido, o contingenciamento de recursos que tem sido utilizado como mecanismo de redução do investimento público previsto para determinada área, sobretudo a área social.

Por conta desses e de outros fatores é que muitas vezes o orçamento público é tido como mera peça de ficção. Para se ter uma idéia do que isso representa, entre os anos de 2008 e 2010, cerca de R\$ 780 (setecentos e oitenta) bilhões de reais que estavam previstos no orçamento público federal não foram executados<sup>28</sup>. O que denota a necessidade de acompanhar não apenas a elaboração e aprovação das leis orçamentárias, mas também a sua execução.

Mesmo considerando os expressivos avanços da sociedade civil organizada no monitoramento das políticas públicas e dos orçamentos públicos nos últimos anos, a expansão desse debate na sociedade como um todo deve ser apontado com um desafio. Para superá-lo, é preciso desmistificar o tema, por meio de ações educativas e informativas, de modo que se deixe de concebê-lo como um assunto para especialistas e gestores, trancados em seus gabinetes, para ser concebido como um tema em que toda a população deve ter condições de acessar informações e opinar, tão imbricado que é com o cotidiano da cidade e seus habitantes. É necessário, ainda, que sejam instituídos ou aprimorados os mecanismos que promovam essa participação popular e fortaleçam o controle do orçamento público e das políticas públicas.

---

<sup>27</sup> Posicionando-se pela inconstitucionalidade do orçamento autorizativo: MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. (Org.) **Diretos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 384-388.

<sup>28</sup> REBOUÇAS, Hébelly. Em três anos 789 bilhões do orçamento desapareceram. Jornal O Povo, Fortaleza, CE, 23 mar. 2011. Caderno Política. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2011/03/26/noticiapoliticajornal,2118131/em-tres-anos-r-780-bilhoes-do-orcamento-desapareceram.shtml>> Acesso em: 20.03.2012.

## **5. Conclusão:**

O orçamento público não mais representa apenas uma autorização do representantes dos contribuintes, posteriormente por intermédio do Poder Legislativo, ao Poder Executivo para a tributação e destinação dos recursos dos contribuintes. Hodiernamente, o orçamento traduz em termos financeiros as prioridades e políticas governamentais e por seu intermédio é possível identificar a posição ideológica de um governo.

Há ligação intrínseca entre os direitos fundamentais e o orçamento público. Por um lado, porque as Finanças públicas encontram o seu fundamento de legitimidade na concretização dos direitos fundamentais e, por outro, porque os direitos não podem ser garantidos se não houver recursos destinados a sua promoção e proteção.

O orçamento público, portanto, deve ser um instrumento para o exercício da Democracia, porquanto limita o Poder Estatal e direciona suas ações para o atendimento dos interesses do povo representado, devendo ser fortalecido o controle sobre ele. Conseqüentemente, a Democracia demanda a participação popular na definição dos gastos públicos.

A Constituição Federal de 1988 previu expressamente o controle do orçamento público, a ser realizado interna e externamente. O principal responsável pelo controle externo é o Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas. O Parlamento representaria os anseios populares na fase de discussão e aprovação das leis orçamentárias que tem se dá em seu âmbito.

Entretanto, dada a crise de representatividade dos parlamentos, que tem origem na própria crise da Democracia representativa, conjugada a pouca a atuação pálida dos Tribunais de Contas, põe-se em questão em primeiro lugar: a atuação do Poder Legislativo na representação dos anseios populares e na promoção dos direitos fundamentais, e em segundo lugar: ao controle externo dos orçamentos realizado pelos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, a sociedade tem constituído estratégias de incidência nos orçamentos públicos, como forma de exercício da Democracia para a efetivação dos direitos fundamentais. Tal estratégia vem na esteira das estratégias de monitoramento das políticas públicas que vem sendo levadas a cabo nas últimas décadas.

A participação popular nos orçamentos públicos indiretamente, por meio de representantes, não tem sido suficiente para direcionar a ação estatal aos interesses do povo. Os discursos dos governantes ou a propaganda institucional, tampouco tem sido suficientes para que se cheguem às verdadeiras prioridades dos governos. A sociedade civil organizada tem percebido a importância do orçamento público como um instrumento de controle social do Estado e das políticas públicas e dirigido sua atuação nesse sentido, embora vários sejam os desafios para uma incidência eficaz.

Se um Estado é tão mais democrático quanto mais os recursos públicos forem destinados a políticas ou programas que atendam aos interesses do povo, por meio da efetivação dos seus direitos fundamentais, e quanto mais participação este tiver na definição desta destinação, consolidado está o tripé: Democracia, direitos fundamentais e orçamento público. A Democracia e os direitos fundamentais só têm a ganhar com essa atuação da sociedade organizada, devendo ser fortalecidos os mecanismos de participação e controle social do orçamento público.

## **REFERÊNCIAS:**

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BARCELOS, Ana Paula. Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. (Org.) **Diretos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras complementares de Direito Constitucional: Direitos humanos e direitos fundamentais**. Salvador: Editora Jus Podium, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.060, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16. jul. 1990. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da criança e do adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União,

Brasília, DF, 16. out. 1991. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07. dez. 1990. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 de março de 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOREIRA, Márcio Alan Menezes. A Democracia radicalizada: crianças e adolescentes como sujeitos da participação política. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010. p 7.105 – 7.126.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. (Org.) **Diretos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

NABAIS, José Casabalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1988.

\_\_\_\_\_. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, 2007.

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

QUERALT, Juan Martín et al. **Curso de Derecho Financiero y Tributario**. 11ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

REBOUÇAS, Hébely. **Em três anos 789 bilhões do orçamento desapareceram**. Jornal O Povo, Fortaleza, CE, 23 mar. 2011. Caderno Política.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. MORONI, José Antônio. MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: SERAFIM, Lizandra. MORONI, José Antônio (Org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: desafios e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009

TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.