

OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE E DA EFIÊNCIA E OS RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – A NECESSIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO TÉCNICA: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO DE JURGEN HABERMAS*

Anaximandro Lourenço Azevedo Feres**

Marinella Machado Araújo***

RESUMO

O artigo analisa a ineficiência da participação da sociedade nos rumos do Estado, numa perspectiva dialógica entre comunidade representada pela sociedade civil organizada e a administração pública, através da não observância dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência quando da divulgação dos relatórios de execução orçamentária dos entes públicos.

A discussão será focada nos meios de participação popular, com destaque para a transparência na gestão fiscal estabelecida pela Lei Complementar 101, de 05 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, visando a uma análise da melhor forma de publicização desta execução orçamentária no intuito de possibilitar uma compreensão ideal da mesma por parte dos cidadãos, franqueando aos mesmos uma participação efetiva no intuito de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Dentre os vários instrumentos disponibilizados pela legislação em tela, analisar-se-á as formas de transparência da gestão orçamentária e fiscal como intérprete eficaz para realização pelo Estado das necessidades eleitas pela vontade popular, seja através de seus representantes eleitos ou mesmo através de processos de gestão participativa direta. Porém, quando esta execução é demonstrada de maneira técnico-contábil, nos moldes da Legislação infraconstitucional – Lei 4320/1964 – vicia a compreensão das camadas

* Este artigo é fruto das discussões levadas a efeito no GT Administração Pública Dialógica no Núcleo Jurídico de Políticas Públicas, ligado ao programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, coordenado pela Profa. Dra. Marinella Machado Araújo, sendo parte da dissertação de mestrado de um dos autores.

** Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica Minas Gerais, Pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – NUJUP - PUC Minas, Coordenador do Curso de Direito da PUC Minas em Arcos, Advogado.

*** Doutora em Direito Administrativo pela UFMG, professora dos cursos de Graduação e Pós Graduação da PUC Minas, Coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas - NUJUP PUC Minas, Advogada.

da população que não dispõem do conhecimento técnico necessário ao seu correto entendimento.

Sendo assim, pretende-se chamar atenção para a importância de processos estruturados que garantam a possibilidade de participação discursiva dos cidadãos no processo de publicidade de políticas públicas, implementadoras e assecuratórias dos direitos fundamentais. Por fim, a execução do orçamento, quando exposta de forma eficiente aos membros da comunidade, gera a possibilidade de questionamento do grupo social acerca da eficiência da gestão pública.

PALAVRAS CHAVE

PUBLICIDADE; EFICIÊNCIA; EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA; ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; TEORIA DISCURSIVA

ABSTRACT

This article analyses the inefficiency of the society participation in the state business, observing the dialogue between the civil society and the public administration through the non-observance of the constitutional principles of publicity and efficiency of the reports of state budgetary execution.

The main focus will be the people's participation, detaching the transparency of the government's budget established by the complementary bill 101/2000 – the Fiscal Responsibility Law – aiming an analysis of the best way to publish the public budget. In order to provide an ideal comprehension by the citizens as well as the public surveillance of state's expenses.

Among many instruments provided by the law, we will study some types of supervision of the transparent financial plan as an efficient interpreter for the accomplishment by the state of the necessities of people's will through elected representatives or through direct participation of the citizens. However, when the budget is demonstrated by technical means, as demanded for the act 4320/1964, it avoids the regular citizen comprehension. Thus, we try to demonstrate the importance of the structural process which guarantees the possibility of discursive participation by the citizens in the public policies, granting their human rights. When the public budget is clearly and efficiently demonstrated to

the community members, it brings about the possibility of the social group's doubts concerning public management.

KEYWORDS

PUBLICITY, EFFICIENCY; BUDGET REALIZATION; DEMOCRATIC STATE; DISCURSIVE THEORY

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a participação da sociedade nos rumos do Estado, numa perspectiva dialógica entre comunidade representada pela sociedade civil organizada e a administração pública, através da prestação de contas acerca dos gastos públicos através dos relatórios de execução orçamentária previstos na Constituição da República de 1988, como suposto instrumento de publicidade, porém sem propiciar de maneira clara e eficiente à população uma correta compreensão acerca do destino dos recursos públicos nas diferentes áreas de atuação do Estado.

A Constituição da República de 1988, estabeleceu em seu art. 165, § 3º um importante instrumento de transparência da gestão pública:

Art. 165 -

(...)

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Tal dispositivo vem tornar explícito em matéria orçamentária o princípio da Publicidade que rege toda a administração pública, também consagrado na Constituição em seu artigo 37 que, após a Emenda Constitucional 19/98, também passou a abrigar o princípio da eficiência.

O que ocorre é que muitas vezes a Administração Pública, em virtude da escassez de recursos financeiros, não tem como atender todas as demandas relativas à plena concretização das demandas da sociedade, fazendo escolhas políticas sobre quais necessidades serão atendidas com o montante disponível. Pelo princípio da publicidade,

a população teria o direito de saber em que área e como foram gastos os recursos arrecadados pelo Estado. Desta forma, os cidadãos poderiam fiscalizar de maneira efetiva o cumprimento das prioridades eleitas pelos seus representantes ou pela própria população através de instrumento dialógicos com a administração pública, mormente a gestão orçamentária participativa.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, também prevê, no seu art. 48, importante instrumento de transparência na gestão fiscal, que é a participação da sociedade em todo o processo orçamentário, desde a sua elaboração até a prestação de contas, devendo os mesmos serem divulgados inclusive por meios eletrônicos.

Assegura também que as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo ficarão disponíveis no respectivo Poder Legislativo e no órgão responsável pela sua elaboração para a consulta e apreciação dos cidadãos instituições da sociedade.

Tais dispositivos, ao constituírem importante avanço na divulgação das contas dos administradores poderiam denotar, por si só, um pleno atendimento do princípio da publicidade. Porém não é isto que se verifica, vez que, ao lado da publicidade, a Constituição da República determina seja a administração pública gerida com eficiência e conforme se verá, o ordenamento jurídico pátrio não possibilita uma eficiente prestação de contas dos gastos públicos aos olhos da sociedade.

2. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA.

Diz a Constituição da República em seu artigo 37:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Distrito Federal e das Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

Para MORAIS (2002, P.314) a publicidade estaria atendida com a simples inserção do ato no diário oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos. Já o princípio da eficiência seria alcançada quando o administrador

produz o efeito desejado ao seu ato, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade, seria ainda:

“... a imposição à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio de exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, (...) de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social” (p.317)

Para o professor Edimur Ferreira de FARIA (2004, p.36), é em virtude da publicidade que a Administração torna-se transparente para que a sociedade possa tomar conhecimento de seus atos e impugná-los, se necessário. Para o professor, a sociedade, na qualidade de legítima proprietária da coisa pública – o Estado é apenas gestor – tem o direito e dever de controlar a administração, fazendo-o a partir da publicidade.

Segundo o mesmo professor, o princípio da eficiência encerra a necessidade de atuação da administração de modo a produzir resultados eficazes, com eficiência. Assevera ainda que o gestor público deve planejar a atividade de forma a gastar menos e obter o máximo de resultado social e econômico, quando for o caso.

3. A INAPLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA PUBLICIDADE AOS RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

Percebe-se aqui com clareza o dever da administração em publicizar seus atos bem como o dever de agir de forma a alcançar eficiência – e eficácia – em todos os seus propósitos. Deste modo, até mesmo a publicidade deve ser promovida de tal maneira que possibilite alcançar seus resultados, ou seja, divulgar para a sociedade os atos do governo.

Porém, não obstante os mandamentos constitucionais e infraconstitucionais já expostos, infelizmente os relatórios de execução orçamentária não conseguem cumprir o papel que honrosamente lhes foram atribuídos pelo §3º do art. 165 da Constituição e pelos arts. 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isto porque toda a contabilidade pública ocorre nos moldes previstos na Lei 4320, de 1964, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Referido diploma classifica as receitas e despesas e traz normas contábeis de modo a uniformizar todo o trâmite orçamentário nos entes federados, e não só foi recepcionada pela Constituição da República como também não foi aprimorada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Muito embora traga dispositivos que conseguem uniformizar e padronizar o ciclo orçamentário em todas as esferas de Poder, possibilitando auditorias e tomadas de contas pelos órgãos competentes, as formas de classificação e exibição das receitas e despesas estatais estão voltadas quase que exclusivamente para os especialistas no assunto, tecnicizando de maneira ininteligível ao cidadão comum a gestão do dinheiro público.

Tal fato torna inócua e ineficaz a publicidade levada a efeito pelo poder público e, à luz da Teoria Discursiva do Direito de Jürgen Habermas, é incompatível com o Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição da República.

Porém, como já dito alhures, toda vontade política na implementação de mecanismos de diálogo entre a Administração Pública e a Sociedade necessita estar respaldada na possibilidade de compreensão mútua do discurso para sua efetivação, sob pena deste processo de planejamento e decisão tornar-se letra morta dentro do estamento.

A forma que nos apresenta mais eficaz para garantir esta efetividade dos gastos públicos, garantindo exequibilidade para as decisões tomadas, é a participação deste na elaboração e no relatório de execução da peça orçamentária, no intuito de opinar acerca da alocação de recursos que assegurem a efetividade do planejamento traçado.

Para isso, cumpre-nos analisar, à luz da perspectiva de formação e consolidação do Estado Democrático de Direito previsto no texto constitucional, a importância da gestão orçamentária como forma de efetivar políticas públicas garantidoras dos próprios direitos também constitucionalmente garantidos.

4. PAPEL CENTRAL DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA E PARTICIPATIVA PARA A GARANTIA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

A despeito de inúmeras teorias acerca da formação e da finalidade do Estado moderno, podemos vê-lo como grande associação, que existiria para o cumprimento de certos fins, dentre os quais o bem comum e o interesse da coletividade.

Porém, estamos diante de um quadro em que é impossível atingir a todos os fins simultaneamente, em razão da escassez de meios financeiros. O Estado dispõe daquilo que arrecada da sociedade – na maioria das vezes de forma coercitiva – ou então explorando o seu próprio patrimônio, para atingir aos objetivos a que se propõe.

Daí, a atividade política é que vai determinar quais destes objetivos serão prioritariamente perseguidos.

A partir da decisão política, o Estado concentrará esforços para cumprir aquelas metas estabelecidas. Para tanto, empregará meios e pessoal, contratará empresas, enfim, movimentará seu aparato para tanto. Tudo isto necessitará do emprego de dinheiro, especificamente, do dinheiro público.

Para isto, exige o ordenamento jurídico que este gasto esteja previsto dentro de uma autorização legislativa específica, em que o poder legislativo autoriza o executivo a proceder àquele dispêndio monetário para atingir aquela finalidade politicamente eleita.

Todas as autorizações legislativas para quaisquer gastos do Estado devem estar contidas numa peça legal, o Orçamento Público.

O orçamento não se prende a elucubrações de técnicos, nem a preocupações de racionalizar a máquina financeira; ele tem origem em uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas, que veio tornar a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder.

A doutrina de um modo geral sustenta que, no séc. XII, os barões e senhores feudais pressionaram politicamente o Rei João Sem Terra no sentido de condicionar a cobrança de tributos ao consentimento do Conselho do Reino. A participação do conselho não significa em si o nascimento do orçamento, mas um componente que suscitou o aprimoramento das relações entre Estado e cidadão.

Atualmente no Brasil, como resultado destas lutas seculares em todo o Ocidente, a Constituição de 1988 prevê todo um capítulo destinado às Finanças Públicas, dos artigos 163 a 169, bem como institui em uma seção mecanismos de fiscalização, nos artigos 70 a 75, levando a alguns autores a dizer que existe uma verdadeira “Constituição Orçamentária” dentro da nossa Constituição.

Na regulamentação infraconstitucional, destacamos a Lei n.º 4.320/64, chamada “Lei de Contabilidade Pública”, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, bem como a novel Lei Complementar n.º 101, de 2000 – chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Todo este arcabouço normativo reafirma, em nosso direito pátrio, como atribuição precípua dos parlamentos da federação a votação e aprovação do orçamento público.

4.1 Aspecto Político do Orçamento Público

Já dissemos que o orçamento contém a autorização para a realização de gastos públicos. Diante deste fato, concentra-se naquela peça contábil aprovada pelo Legislador toda a área de atuação do aparato público a partir do montante de dinheiro que será gasto pelo Estado durante determinado período.

O orçamento, portanto, revela-nos em proveito de que parte da população será direcionado o aparato estatal e que problemas serão solucionados pela máquina pública, bem como nos mostra, diante da inexistência de previsões, quais necessidades serão deixadas à própria sorte.

O instrumento que autoriza as receitas e controla as despesas deve ser formado por demonstrações específicas, com finalidades e limites, a fim de impor ao governante a vontade do povo representado no parlamento, inclusive contendo perspectivas de impactos dos gastos ao longo do tempo, contemplando os benefícios e sacrifícios que serão experimentados pelas presentes e futuras gerações a partir da tomada daquelas decisões em matéria orçamentária.

Quanto mais um regime se afasta do ideal do Estado Democrático de Direito, tanto menos o parlamento decide acerca do conteúdo do orçamento, da tributação e das despesas, bem como reduz-se a possibilidade de decisão da população diretamente afetada acerca do que ela quer de benefícios e quais as concessões que pode fazer, no presente e no futuro, em prol de determinada decisão política.

Na concepção do orçamento moderno, os representantes dos contribuintes condicionam sua aprovação ao emprego dos recursos consoante as necessidades da população ali representada. Mostra-se portanto coerente com uma idéia de garantia de acesso à saúde e construção de um espaço de diálogo entre a administração e a sociedade civil a possibilidade de ouvir-se a população e franquear a todos, de maneira inteligível, a forma como será e está sendo efetuada a gestão dos recursos comuns.

Todas as constituições dos séc. XIX e XX mencionam a votação do orçamento como atribuição precípua dos parlamentos. O orçamento passou a ser inicialmente um escudo de defesa dos contribuintes da sanha arrecadatória do Estado, freando a tributação desregrada, passando gradualmente a assumir o papel de instrumento de equilíbrio político entre os poderes executivo e legislativo.

Cresceu como bastião de fiscalização financeira e cerceamento das tendências perdulárias dos governantes dissociados dos interesses gerais. Daí, com o sufrágio universal, outras classes passam a ter condições de chegar ao Poder e, quando isso acontece, muda-se o foco dos gastos para atender às necessidades da classe agora dominante, invertendo-se a alocação de despesas, como verdadeiro plano de governo da classe que alça o poder.

Porém, esta autorização legislativa para a consecução de finalidades com o dinheiro público ocorria somente no âmbito dos parlamentos, em que os representantes eleitos decidiam acerca de que programas e gastos seriam autorizados, deixando a população à mercê da sua vontade, muitas vezes dissociadas das reais necessidades da população, permeada por conchavos e mesmo pela total ignorância acerca do instrumento.

No Brasil, o nosso modelo de federação deixou nas mãos do poder central a maior gama de impostos, cuja arrecadação financiará o funcionamento da máquina estatal. Por outro lado, condicionou que a União entregará aos Municípios parcela da

arrecadação, condicionando ainda que parcela deste montante seja gasta em setores específicos, como educação e saúde.

Ao lado deste quadro, constatamos que a federação possui uma infinidade de municípios, dotados de administração e parlamentos que, sem qualquer perspectiva de desenvolvimento econômico, sobrevivem somente dos repasses obrigatórios realizados pela União. Nestas localidades, o gasto público representa muitas das vezes a totalidade do dinheiro circulante na economia.

É exatamente nestes locais que a necessidade de uma sintonia com os interesses da população faz do orçamento público uma peça da maior importância, exigindo dos representantes do povo uma acuidade e um compromisso com a sua elaboração, votação e execução.

Tristemente não é este o quadro que encontramos. Um parlamento subserviente à vontade do Executivo, ignorante do seu papel e de sua importância social, e invariavelmente descompromissado com a população buscando realização pessoal, fazem das peças orçamentárias simples estórias de faz de conta, para atender à exigência da Lei Maior.

A população fica ao talante do grupo político eleito, que governa muitas vezes afastado do anseio popular e manipula o orçamento, visando somente os interesses de apadrinhados e correligionários, sem qualquer visão de planejamento e ordenação.

Tal prática ocorre muitas vezes acobertada pela ignorância sobre o instrumento que assola a população, e muitas vezes os próprios incumbidos da votação e execução das peças orçamentárias, o que se dá muitas vezes em função do elevado grau de tecnicismo presente nas formas de gestão das finanças públicas.

Este quadro mostra-se muitas vezes desolador, mas uma prática inovadora já vem ajudando a mudá-lo, chamando a população para decidir diretamente acerca de que prioridades serão atingidas pela máquina estatal. É a chamada Gestão Orçamentária Participativa, possibilitando que a população opine e até mesmo decida acerca dos gastos públicos e seus impactos sociais decorrentes.

Outra forma é a publicização da execução dos gastos, de modo a permitir que toda a população tenha acesso à forma como estão sendo empregados os recursos destinados a garantir o bem comum.

A própria Constituição de 1988 previu a participação direta da população no poder, dentro de um ideal de Estado Democrático de Direito, a seguir analisado.

4.2 O Estado Democrático de Direito

O Poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido, por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Para tanto, na afirmação de Habermas, a Constituição, sob tal paradigma democrático, deve ser compreendida fundamentalmente como a interpretação e a prefiguração de um sistema de direitos fundamentais, que apresenta as condições procedimentais de institucionalização jurídica das formas de comunicação necessárias para uma legislação política autônoma. Reconstruindo o conceito de esfera pública que não se reduza ao Estado quanto o conceito de sociedade civil que não se reduza ao mercado e à família.

Então, o direito deve se fundar tão somente no princípio democrático, não mais compreendido como mecanismo liberal de decisão majoritária ou a partir de uma pretensa “vontade geral” republicana, mas como institucionalização de processos estruturados por normas que garantam a possibilidade de participação discursiva dos cidadãos no processo de tomada de decisõesⁱ.

Para que o direito mantenha sua legitimidade, é necessário que os cidadãos troquem seu papel de sujeitos privados do direito e assumam a perspectiva de participantes em processos de entendimento que versam sobre as regras de sua convivência, identificando-se como autores das decisões que eles próprios se propõe a respeitar, em especial quando a qualidade de vida e o futuro da sociedade pode ser afetado por elas.

Para tanto o ato de decidir é, no direito democrático, construído a partir da legalidade procedimental aberta a todos os indivíduos e se legitima pelos fundamentos técnico-jurídicos do discurso democrático nela contidos.

A teoria do discurso reveste o processo democrático de conotações normativas mais fortes que as encontradas no modelo liberal, entretanto mais fracas que as do modelo republicano. Uma vez mais ela retira elementos de ambos, combinando-os de

uma maneira nova. Em consonância com o republicanismo, a teoria do discurso dá destaque ao processo de formação política da vontade e da opinião, sem, no entanto, considerar a Constituição como elemento secundário. Ao contrário, recebe os princípios do Estado constitucional como resposta consistente à questão de como podem ser institucionalizadas as exigentes formas comunicativas de uma formação democrática da vontade e da opinião. A teoria do discurso sustenta que o êxito da política deliberativa depende não da ação coletiva dos cidadãos, mas da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes. Uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligado às redes periféricas da esfera público-política andam de mãos dadas com a imagem de uma sociedade descentrada. Esse conceito de democracia não mais necessita trabalhar com a noção de um todo social centrado no Estado e imaginando como um sujeito teleologicamente orientado, numa escala mais ampla. Tampouco representa a totalidade num sistema de normas constitucionais que regulam mecanicamente a disputa de poderes e interesses em conformidade com o modelo de mercadoⁱⁱ.

A partir do momento em que se supera tanto a concepção republicana, quanto a concepção liberal de processo político, a Constituição, para articular-se com uma visão discursiva da Democracia, deverá ser compreendida, fundamentalmente, como a interpretação e a prefiguração de um sistema de direitos fundamentais, que apresenta as condições procedimentais de institucionalização jurídica das formas de comunicação necessárias para uma legislação política autônoma, que deverá estabelecer, em termos constitucionais, as condições para um processo democrático, considerando e incluindo a proteção das gerações vindouras no processo decisório.

No artigo 1º. da Constituição Federal brasileira de 1988, o legislador constitucional fez a opção pelo paradigma democrático de direito, prescrevendo em seu artigo 1º que a *República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.*

ⁱ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, V. I, p. 181.

ⁱⁱ HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de Democracia*. In *Cadernos da Escola do Legislativo*. No. 3, jan/jun, 1999, p. 117.

Esta opção do legislador deve ser entendida no sentido de que o Estado Democrático de Direito se constitui de um espaço discursivo que busca garantir a legitimidade das decisões através das garantias processuais atribuídas às partes e que são, principalmente, a do contraditório e a da ampla defesa.

Lembra Marcelo Cattoni que a *“Constituição brasileira pretendeu superar as desigualdades sociais e regionais através do progressivo aprofundamento da democracia participativa, social, econômica e cultural, no sentido de realizar um ideal de justiça social processual e consensualmente construído, só possível com o fortalecimento da esfera pública política, de uma opinião pública livre e de uma sociedade civil organizada e atuanteⁱⁱⁱ”*.

Estado Democrático de Direito é a qualificação do Estado com duas idéias indissociáveis: a prévia regulamentação legal e a democracia. Constituindo uma organização política onde a vontade popular é soberana e onde são verificáveis a dignidade da pessoa humana e a eficácia dos direitos e liberdades fundamentais, perfazendo uma sociedade justa, solidária e igualitária, o Estado Democrático de Direito assim o é em virtude da unificação daquelas duas citadas componentes, que constituem, respectivamente, o Estado de Direito e o Estado Democrático.

4.3 Princípios Constitucionais Orçamentários

A nossa constituição inspirada no modelo de Estado Democrático de Direito traz alguns princípios, importantes do ponto de vista orçamentário, e que irão refletir e influenciar a Gestão Orçamentária Participativa.

O principal deste é o da Publicidade, insculpido no artigo 37, como requisito de eficácia e moralidade administrativas.

Uma evolução do princípio da publicidade é o da transparência, que verificamos no artigo 165, §3º da Constituição, que determina ao poder executivo a publicação, até trinta dias do encerramento do bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária.

Outrossim, todo o processo de elaboração da legislação orçamentária deve ser publicizado. Como corolário do princípio da publicidade pode a população acompanhar

tanto o trâmite da legislação orçamentária nas respectivas casas legislativas como verificar a execução do orçamento após a sua aprovação. Porém este modelo contempla uma passividade em relação à população, que delega completamente aos seus representantes as decisões acerca de como serão utilizados os recursos públicos.

Este poder de controle *a posteriori* também se consubstancia no artigo 74, § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Ao lado deste princípios, está o princípio da eficiência, que determina sejam alcançados da melhor maneira possível os fins a que se destina a atuação estatal.

4.4. A Legislação infraconstitucional

O artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - assegura a transparência da gestão orçamentária, que é estabelecido como a pedra de toque do Direito Financeiro, posto que fornece subsídios para o debate acerca das finanças públicas, possibilitando uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e da própria sociedade.

Neste sentido, o acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia do mesmo modo que o fortalecimento da democracia estimula um maior acesso àquelas informações.

O *caput* do artigo 48 estabelece que se dará ampla divulgação, inclusive pela internet, aos planos orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações e contas e todos os outros documentos ali mencionados. A internet seria então uma ferramenta de publicização das informações, fortalecendo os laços entre o Poder público e a sociedade.

Podemos dizer que ao menos sob o novo regime de responsabilidade fiscal a publicidade de informações, inclusive pela internet, fortalece e legitima o Estado, tornando as decisões governamentais cada vez mais próximas dos cidadãos, propiciando a fiscalização e dando acesso a sugestões para aperfeiçoamento do regime fiscal.

O parágrafo único do art. 48 estabelece ser a transparência assegurada através da participação popular e a realização de audiências públicas os processos de elaboração

ⁱⁱⁱ CATTONI, Marcelo Andrade de Oliveira. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos,

dos PPA's, LDO e do Orçamento Anual. Esta participação popular é salutar, pois dá maior legitimidade aos instrumentos legais - confecção feita com o respaldo da sociedade.

Os documentos devem ser também maximizados em sua interação entre a sociedade e o Poder Público, pois este não possui a acuidade para perceber as carências sociais. O art. 49 da LRF fala que as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo ficarão disponíveis para o Legislativo e no órgão que as elaboraram para a consulta dos cidadãos e instituições da sociedade. Isto aprofunda o conceito de transparência como corolário do regime de responsabilidade fiscal.

Deve o governante prever as repercussões para o fisco de determinadas políticas públicas. O agente não pode gastar sem antes ter a noção do impacto de tais gastos para o patrimônio Público. Brota aí uma idéia de preocupação com o futuro, ao exigir-se a previsão de impacto das decisões nas contas públicas subseqüentes, bem como o ônus a ser transmitido para os que estão por vir e que, de alguma forma, serão afetados pela decisão.

A repercussão da política de gastos públicos nas diversas regiões e nos diversos setores do país deve ser levada em conta, respeitando a população, que deve ser contemplada com políticas públicas, sendo ouvida na tomada de decisões acerca da forma de alocação destes recursos, num estreitamento dialógico entre a administração e a sociedade civil.

5. A NECESSIDADE DE EFICIÊNCIA NA PUBLICIDADE.

Tem-se, portanto, que ninguém melhor do que o próprio cidadão para indicar as prioridades em cada área social, e para verificar o efetivo cumprimento pelos seus governantes das questões decididas acerca do uso dos recursos geridos pelo Estado.

Nesta esteira, os relatórios de execução orçamentária, como demonstrativo da aplicação dos recursos nas escolhas levadas a efeito pela Administração – agindo ou não em conjunto com a sociedade através da gestão participativa – em tese deveriam espelhar quais prioridades foram contempladas, demonstrando se aquela gestão

compartilha com os anseios da população na tomada de decisões acerca dos gastos públicos.

Porém, a sistemática adotada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na esteira dos comandos instituídos pela Lei 4320/64, ao prever que o relatório discriminará as receitas somente por fonte e as despesas por grupo de natureza, e o demonstrativo de execução das receitas por categoria econômica e fonte e das despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício e das despesas por função e subfunção, nos moldes do artigo 52, torna o referido relatório ininteligível para a maioria da população brasileira, posto que não possui conhecimentos suficientes para compreender a intrincada teia de demonstrativos contábeis que compõem os balanços e relatórios.

Nem mesmo aqueles dotados de conhecimentos técnicos necessários para a compreensão dos dados ali apresentados conseguiriam obter um demonstrativo da situação real dos gastos do ente público vez que, ao concentrar as receitas e despesas de acordo com a classificação legal, não se consegue visualizar onde especificamente foram aplicados os respectivos recursos.

Neste diapasão, para que possamos falar em atendimento aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência através da publicação do relatório resumido de execução orçamentária necessário seria uma alteração da lei, ou então um grau inimaginável de boa vontade do administrador, de modo a tornar estes relatórios acessíveis a todas as camadas da população.

Num Estado que se diz Democrático de Direito, ou pretende tornar-se, para que a possibilidade de maior efetividade da participação popular nos rumos da administração pública é necessário que exista uma condição ideal de fala, à luz da teoria Habermasiana, para que população possa inserir-se no jogo político de tomada de decisões, com real possibilidade de questionamento e cobrança dos administradores, para que possa, nesta mesma perspectiva, sentir-se não só como destinatária do comando estatal, mas também como co-autora.

Neste aspecto, primordial é a condição de que a população possa entender o funcionamento do aparato do estado, com possibilidade efetiva de entendimento das

decisões, para que possa sentir-se inserida no processo decisório e ver-se partícipe da construção do bem comum.

Diante deste quadro, percebe-se que a legislação atual não contempla esta possibilidade, ao determinar a elaboração dos relatórios de maneira ininteligível à maioria esmagadora da sociedade. A partir daí, num paradigma de Estado Democrático de Direito à luz da teoria discursiva de Jürgen Habermas, podemos concluir que não se atende aos princípios constitucionais de publicidade e de eficiência na gestão pública.

6 . REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro, Forense: 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. Malheiros Editores: São Paulo, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2005. (Coleção Saraiva de legislação)

CATTONI, Marcelo Andrade de Oliveira. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CLARK, Giovani. *O Município em face do direito econômico*. Del Rey: Belo Horizonte, 2001.

COSTA, Amarildo Lourenço. Gestão orçamentária participativa. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>>. Acesso em: 20 jun. 2004.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo** – atualizado de acordo com a emenda Constitucional 41/03. 5 ed. rev. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 236 p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia, entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, V. I

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de Democracia*. In **Cadernos da Escola do Legislativo**. No. 3, jan/jun, 1999. 451 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*. V. 6, n. 11 e 12. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Poder municipal**: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. 2ª. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. – 12 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.