

# Orçamento participativo como instrumento de efetivação de políticas públicas e a realização da soberania popular

*Participatory budgeting as an instrument for implementing public policies and the realization of popular sovereignty*

ENES ROBERTO PESSOA

Discente do curso de Direito (UNIPAM)

E-mail: enes.pessoa@gmail.com

GABRIEL GOMES CANEDO VIEIRA DE MAGALHÃES

Professor orientador (UNIPAM)

E-mail: gabrielgcv@unipam.edu.br

---

**Resumo:** O presente estudo aborda a necessidade de uma abordagem mais direta e eficaz por parte dos cidadãos na identificação das prioridades coletivas, visando uma alocação mais eficiente das políticas sociais. Surge, assim, a indagação sobre a efetividade na implementação de projetos e orçamentos públicos capazes de atender às diversas demandas da população. O atual modelo representativo evidencia descontentamentos entre os cidadãos brasileiros, uma vez que estes elegem representantes sem participar ativamente de debates e discussões para decidir sobre a alocação dos recursos públicos, a fim de satisfazer as necessidades das comunidades locais. Em contrapartida, a Constituição de 1988 estabelece objetivos de superação das desigualdades sociais por meio de uma democracia participativa e pluralista, marcada pela transparência e qualidade na implementação de políticas públicas. Diante desse cenário, o propósito desta pesquisa é promover uma reflexão sobre a importância da participação popular no planejamento e distribuição do orçamento público, delineando aspectos relevantes e divergentes sobre essa intervenção direta dos cidadãos, analisando os possíveis resultados positivos e propondo abordagens para sua efetiva execução, considerando a realidade social.

**Palavras-chave:** cidadania; iniciativa popular; orçamento público; direitos e garantias; Lei Orçamentária; democracia deliberativa.

**Abstract:** This study addresses the need for a more direct and effective approach by citizens in identifying collective priorities, aiming for a more efficient allocation of social policies. The question arises about the effectiveness in implementing projects and public budgets capable of meeting the diverse demands of the population. The current representative model reveals dissatisfaction among Brazilian citizens, as they elect representatives without actively participating in debates and discussions to decide on the allocation of public resources to satisfy the needs of local communities. In contrast, the 1988 Constitution establishes goals for overcoming social inequalities through a participatory and pluralistic democracy, marked by transparency and quality in the implementation of public policies. In this scenario, the purpose of this research is to promote reflection on the importance of popular participation in the planning and distribution of the public budget, outlining

relevant and divergent aspects of this direct citizen intervention, analyzing possible positive results, and proposing approaches for its effective implementation, considering the social reality.

**Keywords:** citizenship; popular initiative; public budget; rights and guarantees; Budget Law; deliberative democracy.

---

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O constitucionalismo contemporâneo consubstancia-se em uma série de mudanças advindas de muitas lutas e conquistas de inúmeros direitos, que foram expressamente inseridos na Carta Magna e possuem fundamental importância para assegurar garantias e direitos nas relações sociais.

Em decorrência disso, há uma inversão de valores normativos que, após um longo período de censura e descrédito dos direitos fundamentais, passaram a gozar de exequibilidade plena com o reconhecimento de suas amplas dimensões, fato que concretiza e respalda o acesso de todos a reivindicar por condutas mais justas e mais coerentes com a realidade social.

Assim, evidencia-se a prerrogativa de implantação dos preceitos fundamentais por parte do Poder Público, ou seja, cabe ao Estado fazer e organizar o funcionamento e manutenção de inúmeros órgãos com a premissa de disponibilizar novos empreendimentos na medida em que surgem diferentes necessidades populacionais.

Nesse contexto, infere-se a temática discutida neste estudo sobre o papel imprescindível das pessoas em adotar uma postura ativa e não serem apenas sujeitos passivos nas relações entre governo e povo. Deste modo, participando constantemente das elaborações de projetos e políticas públicas, intervindo na forma como os gastos públicos são direcionados, sendo verdadeiros construtores de soluções para as demandas sociais que se mostram cada vez mais complexas e importantes para o equilíbrio comunitário.

Sob esse prisma, a presente pesquisa busca contribuir para ampliar a capacidade dos diversos mecanismos jurídicos em exercer o controle social, incentivar o apoio e a participação de todos os interessados na construção de planejamentos e medidas efetivas para a adequada execução dos orçamentos públicos, bem como despertar a capacidade de organizar e manter uma política de reciprocidade por meio do trabalho em conjunto entre as pessoas.

Nesse sentido, entra em cena a problemática central do presente estudo: de que forma e em que medida o orçamento participativo funciona como ferramenta de efetividade das políticas públicas? Seria o orçamento participativo um instrumento de realização da soberania popular? Para responder tais questionamentos, esta pesquisa pauta-se em diferentes argumentos e posicionamentos de estudiosos sobre o sistema representativo e suas dificuldades.

Com efeito, percebe-se uma real necessidade de exteriorização de políticas públicas que possam delimitar metas, abordar aspectos positivos e negativos com a sua devida abrangência, ampliar o prestígio na atuação conjunta fomentada por meio dos órgãos e entes responsáveis pela administração dos recursos públicos. Sobre esse aspecto, assevera Carvalho (2001, p. 190), “no atual estágio de desenvolvimento da

sociedade brasileira, é imprescindível para a concretização da cidadania participativa que haja transparência nas relações fiscal/orçamentárias propostas e efetivadas pelo Estado”.

Nesse tocante, a noção de cidadania consubstancia-se em uma matéria que demanda estudo contínuo e aprendizado diário, constituindo, ademais, uma matéria que tem sido marcada por constantes transformações ao longo das diferentes eras, remontando à sua origem na Grécia Antiga. É sabido que, nas suas origens, o exercício da cidadania era privilégio de poucas pessoas, sendo necessário atender a requisitos e normas que refletiam as realidades da época. Posteriormente, por meio de reivindicações e eventos marcantes, a conquista gradual de direitos e garantias pela população ganhou destaque, culminando na consolidação dessas conquistas sob a égide da proteção constitucional.

Hodiernamente, a cidadania possui ampla expansão e abrangência no que tange ao aspecto teórico, abordando inúmeras situações práticas a serem discutidas e trabalhadas para o alcance de resultados mais satisfatórios. Nesse contexto, os estudiosos Bonavides, Miranda e Agram (2009) destacam que o exercício da cidadania consiste no pleno acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais. Isso implica na capacidade de as pessoas desenvolverem e aprimorarem suas potencialidades, desfrutando da liberdade de participar ativamente na construção de um efetivo Estado Democrático de Direito de maneira organizada e consciente.

Nesse contexto, o âmbito decisório das ações governamentais encontra-se intrinsecamente ligado à esfera política, uma condição decorrente da natureza especializada da função administrativa. Essa característica resulta em um sistema desafiador para o exercício da cidadania e para a concretização dos instrumentos orçamentários. Sob essa perspectiva, observa-se que a formulação das políticas públicas se centraliza no atendimento de metas delineadas através de discussões no contexto político e estatal. Em outras palavras, não ocorre um debate deliberativo e aberto que permita a todos os cidadãos avaliarem e corroborarem com as decisões de acordo com o melhor interesse social.

Neste enfoque, é imperativo afirmar que a execução de projetos, orçamentos e políticas públicas deve ser conduzida por meio de programas e ações capazes de atender as reais necessidades comunitárias, assegurando, assim, a efetivação da prerrogativa de garantias e interesses dos diversos grupos sociais delineados pela Constituição. Destaca-se, neste contexto, a concepção feita por Hannah Arendt<sup>1</sup> (1978, *apud* ABRAHAM, 2015, p. 191), no sentido de que “a cidadania é um direito a ter direitos, ou seja, as comunidades políticas devem garantir um feixe básico de direitos a seus cidadãos”.

Para uma abordagem consistente sobre o tema proposto, a pesquisa fundamenta-se no estudo teórico, utilizando de referências bibliográficas, artigos científicos, obras doutrinárias bem como entendimentos jurisprudenciais.

Posto isto, a discussão aborda a relevância da participação popular no planejamento e distribuição do orçamento público, delineando aspectos pertinentes e divergentes sobre essa intervenção mais direta dos cidadãos. Busca-se compreender se

---

<sup>1</sup> ARENDT, H. **O sistema totalitário**. Trad. Roberto Raposo. Lisboa: Dom Quixote, 1978.

tal participação traria resultados positivos e, de que maneira poderia ser melhor executado considerando a realidade social na qual os cidadãos estão inseridos.

## 2 NORMATIVIDADE CONSTITUCIONAL

Constata-se que, embora tenha ganhado destaque nos tempos atuais, a aplicação efetiva da normatividade constitucional enfrentou inúmeras restrições e teve pouca eficácia ao longo de grande parte de sua existência. Em síntese, a implementação da normatividade constitucional teve início a partir do meio do século XX, com a adoção de mecanismos de controle de constitucionalidade em diversas jurisdições. Esse desenvolvimento elevou o Estado de Direito ao status de Estado Constitucional, estabelecendo uma relação na qual há obrigatoriedade por parte do Estado em respeitar e construir uma sociedade fundamentada nos valores e garantias delineados no texto da Carta Magna.

Tais preceitos ora mencionados, têm o propósito de influenciar na integração e aplicabilidade das normas e princípios que compõem o Ordenamento Jurídico. Simultaneamente, esses preceitos vinculam a atuação do legislador na elaboração das diretrizes e regulamentos que orientam a administração pública e a vida das pessoas. Além disso, esses preceitos garantem a prevalência dos direitos conquistados e assegurados pela Constituição sobre normas anteriores que se revelem incompatíveis, acarretando na não recepção de regras pretéritas pela legislação atual.

Nesse contexto, de acordo com os ensinamentos de Canotilho<sup>2</sup> (2012, *apud* MARTINS, 2019, p. 294), “a Constituição é um sistema normativo aberto de regras e princípios aplicáveis de maneira dinâmica”. Conforme destacado pelo professor português, trata-se de um sistema jurídico transparente com estrutura dialógica, permitindo a interação social para compreensão dinâmica das regras. Dessa forma, as pessoas podem entender a constante mutação da realidade, preparando-se para assimilar as transformações consistentes no campo da verdade e da justiça.

Em resumo conciso, conforme a melhor doutrina contemporânea, os preceitos constitucionais se dividem em duas categorias: regras e princípios. Segundo Tavares (2016), as regras se destacam pela sua aplicabilidade de maneira dicotômica, ou seja, quando duas regras são empregadas para analisar um determinado assunto e entram em conflito, uma prevalecerá sobre a outra. Isso implica uma hierarquia de validade, dando maior peso à regra mais relevante. Por outro lado, Tavares (2016) menciona que os princípios são como normas abertas, de textura imprecisa quanto à sua aplicabilidade, tidos como diretrizes para a interpretação das normas constitucionais.

Cabe mencionar as considerações do constitucionalista alemão Robert Alexy<sup>3</sup> (2008, *apud* MARTINS, 2019, p. 299) sobre as regras possuírem conteúdo preciso e delimitado e que devem ser cumpridas de forma integral, ao passo que os princípios são mais amplos e imprecisos. Na concepção do referido autor, os princípios são mandamentos de otimização, isto é, normas que devem ser aplicadas na maior

---

<sup>2</sup> CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2012.

<sup>3</sup> ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

intensidade possível de acordo com as possibilidades jurídicas e fáticas existentes em um determinado contexto.

Em conformidade com as ideias apresentadas, ressalta-se a importância da aplicabilidade das normas constitucionais, uma vez que a não efetividade destas pode resultar em um perigoso sentimento de inversão de valores em meio social. Em outras palavras, se os preceitos constitucionais elevam as expectativas de generosas mudanças profundas e benevolentes, principalmente para os mais vulneráveis, a ineficácia dos direitos e promessas firmados pode gerar manifestações de descontentamento e desprezo pelo sistema. Isso leva à percepção das regras constitucionais como meros repositórios de utopias voltados para os interesses políticos, com aplicação concreta mínima.

Ainda dentro desse contexto, destaca-se outro aspecto relevante no desempenho das normas constitucionais, que é a função simbólica que elas representam. Os mandamentos constitucionais representam um conjunto integrado de valores arraigados na história de um povo, servindo como ponto de referência e parâmetro para aqueles que enfrentam muitas lutas para assegurar seus direitos de maneira expressa na Lei maior de suas nações. Portanto, é imprescindível a plena aplicabilidade prática da normatividade constitucional.

Nessa perspectiva, embora seja evidente que ainda há muito a ser feito para alcançar melhores resultados quanto à efetividade das normas constitucionais no mundo real, observa-se que essa ideia ganha cada vez mais espaço nos debates e discussões cotidianas. Nota-se um aumento considerável na demanda por cobranças e reivindicações em todos os setores sociais, refletindo uma postura adotada pelo povo diariamente na busca incessante por melhores condições de vida e no combate aos descasos que precisam ser expurgados da realidade social.

## 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

A representação dos tributos fundamenta-se na divulgação dos elementos que compõem a atuação financeira e orçamentária do Estado. Além dos tributos, a administração pública dispõe de vários outros meios para gerir suas finanças, como realização de gastos, arrecadação de impostos, absorção de diversos recursos públicos, administração e gestão das contas coletivas, entre outros.

Entretanto, há entendimentos que consideram o orçamento público não apenas autorizativo, mas híbrido, sendo em parte impositivo e, em outra, autorizativo. Destaca-se nessa linha de raciocínio, as conclusões dos estudiosos Abraham (2015), Oliveira e Ferreira (2017), em que, na vertente impositiva, determina-se a execução dos gastos constitucionais conforme previsão legal, enquanto na parte autorizativa há a possibilidade de contingenciamento, ou seja, não execução da parcela remanescente.

Nesse contexto, é relevante ressaltar a Emenda Constitucional n. 86/2015 (BRASIL, 1988), conhecida como a “PEC do Orçamento Impositivo”, que promoveu nova redação ao art. 166 da Constituição da República. Essa alteração estabelece que um determinado montante das emendas parlamentares deve ser executado sem a necessidade de observar as regras de acordos políticos com o Poder Executivo,

evidenciando, assim, a característica de orçamento público impositivo inserido pela referida Emenda Constitucional.

Observa-se, a partir dessa mudança, um crescente anseio da sociedade pela plena efetivação das políticas públicas, embora essa realidade ainda enfrente inúmeros entraves decorrentes de posicionamentos conflitantes e desvirtuados por parte da Administração Pública. Diante disso, intensificam-se as discussões em prol do incremento da impositividade no orçamento público, uma vez que essa natureza guarda íntima relação com os fins constitucionais e apresenta elementos concretizadores dos direitos fundamentais.

Neste diapasão, destaca-se o teor da decisão liminar do Ministro da Suprema Corte Luiz Fux na ADI 4.663 (BRASIL, 2012), ao apontar que, as normas orçamentárias impositivas possuem força vinculante, um dever *prima facie* de acatamento que, para ser descumprido é necessário o devido respaldo no princípio da razoabilidade emanado pelo órgão autor da proposta. Assim, pondera o ministro que a atribuição de um sistema formal beneficiado unicamente às normas previstas nas emendas parlamentares contraria o elo harmônico entre os poderes.

No âmbito da temática orçamentária, observa-se, neste conceito de atividade econômica, a existência de um complexo processo de planejamento e liberação dos gastos sociais. Esse processo é organizado em três grandes leis orçamentárias interligadas entre si, que delimitam a gestão patrimonial e a destinação dos recursos públicos. Destacam-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas com seus prazos de vigência e assuntos delimitados na Constituição da República, mais precisamente nos artigos 166 e 167 e seus subitens. A iniciativa dessas leis parte do Poder Executivo, que recebe as propostas dos demais poderes.

No que concerne ao Plano Plurianual, na concepção dos professores Mendes e Branco (2016), cabe a este instrumento a organização do planejamento das ações do Estado, a discussão acerca de objetivos e metas a serem delineados na atuação administrativa, bem como a supervisão das despesas de capital e outros dispêndios naturalmente correlatos. Nesse contexto, o PPA fundamenta a noção de um orçamento público como instrumento de controle social que orienta a atividade financeira, superando, assim, a percepção de que a administração orçamentária se limita a uma mera entidade contábil ou projeção de despesas.

Por sua vez, conforme observado pelos autores mencionados, a Lei de Diretrizes Orçamentárias desempenha a função de orientar e elaborar o orçamento anual, abordar alterações na legislação tributária, debater o plano de metas e prioridades da administração pública, além de atuar na gestão dos recursos a serem disponibilizados pelas instituições financeiras.

Por fim, a terceira parte deste sistema legislativo é a Lei Orçamentária Anual, caracterizada, de acordo com os autores previamente citados, pelo tratamento de diversos temas, tais como o orçamento e investimento das empresas públicas, os gastos e os recursos destinados à seguridade social, as delimitações que regulamentam o orçamento fiscal, entre outros aspectos.

Nesse contexto, destaca-se a estreita relação entre os mencionados diplomas legais, os quais dependem uns dos outros para a execução de suas regulamentações. Em

outras palavras, é imperativo que estejam em conformidade para que possam se comunicar e operar de acordo com as necessidades e metas delineadas em sua criação, sendo, dessa forma, instrumentos para a efetivação dos direitos e deveres constitucionais.

## 2.2 A RELEVÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA

O orçamento delineado nos dispositivos constitucionais configura-se como uma diretriz que abrange as receitas, despesas e as ações a serem empreendidas para a eficiente e viável alocação dos recursos sociais. Inquestionavelmente, para a efetivação de um Estado Democrático de Direito, é imperativo realizar uma avaliação contínua sobre tributos e a relação custo-benefício, visando implementar políticas públicas e mantê-las em condições acessíveis à comunidade em geral.

A interpretação mais apropriada do texto constitucional sugere que a execução orçamentária, em princípio, deve ser vinculada à autorização do povo para a utilização dos recursos públicos. Em outras palavras, prevalece a compreensão de que o orçamento público possui natureza autorizativa, significando que a previsão orçamentária de um determinado recurso financeiro, por si só, não obriga o gestor público a realizá-lo. Este é apenas um ato de autorização, mesmo que a controvérsia seja judicializada, conforme posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

Sob a égide da ampla proteção inscrita na Carta constitucional, destaca-se a estreita relação existente entre os direitos fundamentais e as finanças públicas. Nesse contexto, ajusta-se a prerrogativa de que aos gestores públicos cabe reverter o financiamento da atividade estatal realizado pelos cidadãos por meio da concretização de políticas públicas. Assim, é imperativo o uso responsável e coerente dos recursos públicos em consonância com os fins a ele inerentes.

Neste sentido, observa-se uma vinculação do Poder Público com os direitos fundamentais, os quais, para além de sua presença no aspecto formal, demandam materialização efetiva dentro de um contexto que fortaleça os instrumentos sociais de constitucionalidade. Isso implica em reconhecê-los como elementos de consolidação da democracia, entendendo que o poder deve ser exercido para conferir efetividade real aos interesses fundamentais, e não aos interesses políticos de governo.

Nesse cenário, é pertinente abordar aspectos relevantes relacionados à natureza jurídica do orçamento público no Estado Democrático Brasileiro. Apesar de não haver consenso sobre o assunto, a doutrina preeminente, respaldada pela Suprema Corte, sustenta que o orçamento se configura como lei formal de efeitos concretos. Em outras palavras, ele prevê receitas e autoriza despesas, sem, contudo, criar direitos subjetivos. No entanto, a jurisprudência aponta para a consolidação do controle de constitucionalidade do orçamento e a judicialização de políticas públicas, evidenciando o dever do Estado em atender às necessidades sociais.

A Constituição brasileira de 1988 se destaca pela combinação entre a repartição de competências para estabelecer as arrecadações fiscais e a distribuição dos resultados obtidos pela implementação de determinados gastos pelos entes federados. Nesse contexto, é relevante ressaltar a importância dos financiamentos públicos para a gestão

do Estado, pois, além de serem instrumentos funcionais, representam uma iniciativa coletiva de sacrificar parte dos rendimentos em prol dos objetivos da sociedade.

Em outras palavras, a abordagem do orçamento público está intimamente ligada à iniciativa de participação popular nas decisões, às discussões de gestão e às reivindicações a partir de demandas em conflito, delineando um paradigma de reciprocidade entre a sociedade e o Estado.

A partir disso, a gestão social emerge nos debates sobre desenvolvimento, destacando questões de alta relevância que demandam soluções. Além disso, enfatiza a obtenção de resultados consistentes fundamentados em princípios de solidariedade e ética, respaldados por ações desprovidas de interesses políticos ou direcionadas a uma classe específica.

### **3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Conforme destacado anteriormente, predomina o entendimento de que o orçamento brasileiro possui natureza autorizativa, o que implica que sua implementação carece de um dever legal estrito, dependendo de ajustes alinhados ao custo-benefício com uma perspectiva de discricionariedade. Nesse contexto, a realização de uma despesa precisa estar prevista no orçamento, mas isso, por si só, não confere obrigatoriedade definitiva à sua execução.

Em contrapartida, a Emenda Constitucional nº 100/2019, resultante da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34/2019, promoveu alterações nos arts. 165 e 166 da Constituição da República. Essa emenda estabelece a obrigatoriedade de execução dos programas orçamentários decorrentes de Emendas à Constituição. Em resumo, essa mudança ampliou o viés de impositividade no orçamento público, consolidando uma tendência que já havia sido iniciada com a Emenda nº 86/2015, conferindo maior autonomia à bancada parlamentar e reduzindo a discricionariedade do governo em suas responsabilidades.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019 é considerada por muitos como uma conquista significativa, com o potencial de ampliar as oportunidades de recursos para Estados e municípios. Essa mudança representa um esforço para combater a cultura histórica de centralização dos investimentos nas mãos do Estado Federal, uma realidade que persiste no sistema político brasileiro.

O Poder Executivo desempenha o papel crucial de conduzir e organizar a execução das demandas públicas, gerenciando projetos alinhados aos interesses e necessidades da sociedade. Simultaneamente, o Poder Legislativo elabora normas e toma decisões coerentes com as premissas e objetivos constitucionais, sendo o órgão com um elevado número de representantes eleitos pelo povo para atuar em nome de toda a sociedade.

Existem opiniões divergentes em relação às inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 100/2019. Para muitos, a obrigatoriedade da execução do orçamento pode gerar descompasso na administração, enfraquecendo o papel do Poder Executivo na destinação e distribuição das verbas públicas. Outra crítica à Emenda refere-se ao reconhecimento de que as leis orçamentárias podem não ser eficazes na efetivação dos programas propostos, o que pode gerar instabilidade na representação política.



Nesse contexto, percebe-se que, originalmente, o legislador pode ter uma visão de validade e ineficácia das normas, enquanto as mudanças introduzidas pelo orçamento impositivo representam uma postura mais avançada, abrindo espaço para debates acalorados. Conforme Bobbio (2005) expressa em sua obra “Teoria da Norma Jurídica”, “uma norma pode ser válida sem ser eficaz, ou seja, mesmo que uma norma esteja prevista em um Ordenamento Jurídico, isso não implica que seja também constantemente seguida”.

Sobre a discussão acerca da positivação teórica e sua efetivação prática, as inovações constitucionais evidenciam uma orientação mais voltada para atender aos interesses comunitários. Os gestores serão cada vez mais cobrados e pressionados a assegurar a concretização de serviços e políticas públicas, garantindo a efetiva implementação de projetos e recursos financeiros. Nesse contexto, destaca-se o envolvimento conjunto de vários setores essenciais para o funcionamento adequado do sistema.

Em consonância com essas considerações, o orçamento público pode ser compreendido como um processo que abrange diversas disciplinas. Executivo, Legislativo e demais órgãos de gestão devem manter diálogo constante com as diretrizes financeiras, econômicas e fiscais. Isso implica a condução apropriada de processos licitatórios e o controle dos gastos em conformidade com as normas constitucionais.

Na continuidade dessa análise, é crucial destacar o papel desempenhado pelo controle interno, que realiza uma fiscalização preventiva visando garantir a eficiência nos planejamentos e despesas, além de avaliar os resultados e a eficácia da previsão orçamentária. Após a aprovação do orçamento, o caráter impositivo das mudanças constitucionais exige seu cumprimento integral, ressaltando a importância do controle interno como o setor responsável por assegurar a execução das programações financeiras e a entrega dos serviços à população.

Diante das divergências de opiniões sobre os aspectos positivos e negativos da Emenda Constitucional nº 100/2019, é fundamental salientar que as alterações no texto constitucional implicam em um aumento na atuação de um controle constante nas destinações financeiras. Isso inclui determinações para o cumprimento de metas, avaliações e a obtenção de resultados, podendo esse acompanhamento rigoroso tornar-se sistemático e se estender para as esferas externas e sociais.

#### **4 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

A obtenção de uma gestão participativa é mais eficaz por meio do apoio e intervenção dos cidadãos na elaboração e alocação do orçamento público. Essa iniciativa representa um instrumento significativo de atuação democrática e republicana dentro de um Estado de Direito. Nesse contexto, é relevante destacar diversos mecanismos que viabilizam a participação das pessoas nas decisões sociais, como debates, congressos, conselhos, audiências públicas, além da divulgação transparente das contas prestadas pelo Estado no exercício de suas funções administrativas.

Salienta-se, no âmbito desse tema, a importância das audiências públicas, que emergem de reuniões voltadas para discussões de relevância considerável e necessidade de deliberação. Essa forma de participação proporciona aos representantes da sociedade

civil a oportunidade de reivindicar seus direitos por meio de um debate aberto. Nesse contexto, as partes apresentam a viabilidade das obrigações que lhes competem, discutem as dificuldades existentes e buscam modificações nos métodos estabelecidos, visando alcançar o objetivo principal sem causar prejuízos significativos para todos os envolvidos e interessados.

Em termos mais técnicos e específicos, é relevante mencionar algumas ferramentas de participação da sociedade nas decisões públicas de considerável importância, tais como plebiscito, referendo, veto e iniciativa popular, recall, entre outros. Além disso, alguns estudiosos consideram instrumentos como a ação civil pública, ação popular, júri popular, mandado de injunção, e os meios e recursos que possibilitam o exercício do orçamento participativo como formas de atuação da sociedade.

As assembleias realizadas periodicamente, abertas ao levantamento de assuntos e negociações diretamente entre o povo e o governo, representam outro exemplo de participação popular. As discussões deliberadas nessas assembleias tornam-se referência e desempenham um papel de relevância na formulação das Leis Orçamentárias, as quais, após aprovação pelo órgão competente, conduzem os gastos públicos.

Em síntese, as reuniões, conhecidas como assembleias setoriais, são marcadas pela apresentação dos investimentos e realizações de programas por parte do poder público, além de estabelecer os procedimentos a serem seguidos no exercício da participação orçamentária. Após isso, a comunidade indica pessoas para atuarem como líderes ou porta-vozes, representando a todos diante dos interesses e reivindicações discutidos junto às autoridades de gestão.

Esses mecanismos, quando utilizados, legitimam e fortalecem o conceito de intervenção popular, alinhado aos direitos e garantias constitucionais que orientam as ações de todos. Em concordância com essa premissa, vale citar as ideias de Martins (2019), ao afirmar que “o Patriotismo Constitucional só existirá se houver uma efetiva democracia participativa”.

Segundo Albuquerque (2004), notáveis conquistas sociais foram alcançadas por meio da participação da sociedade, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica de Assistência Social, políticas de direitos para menores como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e a aprovação do Estatuto das Cidades, originado do movimento das Reformas Urbanas. Um avanço recente que surgiu por meio de um projeto de lei de iniciativa popular foi a aprovação da Lei da Ficha Limpa em 2010, tornando-se aplicável nas eleições subsequentes.

A participação popular em projetos como os mencionados ganhou expressivo apoio no Brasil com o fim do regime militar, resultando na promulgação da Constituição da República de 1988. Nesse contexto, o orçamento participativo teve um marco significativo com a sua implementação na cidade de Porto Alegre em 1989, constituindo um movimento popular no qual as pessoas foram convocadas a apresentar e discutir ideias para a criação e destinação de políticas públicas.

Os resultados da experiência em Porto Alegre são notáveis, consolidando a cidade internacionalmente como um exemplo de resistência ao modelo neoliberal. De acordo com a concepção de Habermas (2003), essa resistência se traduz em uma

discussão pública racional, na qual o povo se torna destinatário e autor do próprio direito. A disseminação do modelo de orçamento participativo para diversas outras cidades brasileiras evidencia a relevância desse paradigma, que ainda demanda maior apoio e conscientização política para alcançar resultados ainda mais expressivos.

Em meio às adversidades e avanços provenientes do orçamento participativo, cabe ressaltar as considerações feitas por Santos (2002), que pondera:

O orçamento participativo tem possibilitado um processo de crescente aprendizagem da democracia, levando-a a um patamar redistributivo. Em sua construção, a participação dos atores sociais, através da negociação, da observação, da autonomia dos sujeitos, dos grupos sociais e da governação, tem alcançado a materialidade de uma técnico-democracia que a legitima no meio.

A intervenção popular nesse contexto proporciona oportunidades para descobrir novos arranjos institucionais, ampliar formas de exercer a soberania e descentralizar a tomada de decisões. Destaca-se que a atuação da população na definição dos programas a serem realizados deve abranger todas as instâncias ou setores de discussão. Em conformidade com a previsão constitucional da participação popular nas questões públicas, as discussões coletivas devem abranger todas as etapas do orçamento, desde os estágios iniciais, a pesquisa de viabilidade, a alocação de recursos financeiros até os procedimentos finais de execução. Isso visa tornar o processo de aprendizagem da cidadania constante e efetivo.

A participação popular no orçamento público traz inúmeras vantagens, sendo essencial a vontade de fazer política, ou seja, o envolvimento da população nas questões que afetam os interesses coletivos. Isso contribui para fortalecer a comunidade local, promover o desenvolvimento e cultivar o hábito de buscar soluções mais eficientes. Além disso, essa participação propicia a criação de lideranças comprometidas em atender prontamente às necessidades e aspirações daqueles em situação de maior vulnerabilidade.

## **5 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL**

O Estado Democrático de Direito se fundamenta na premissa de que os assuntos relacionados ao país devem estar em conformidade com a legislação vigente, ou seja, a lei em sentido estrito. Além disso, todas as decisões e discussões relacionadas ao interesse público devem refletir a vontade do povo, geralmente expressa por meio dos representantes eleitos.

No contexto desse sistema, encontra-se o Estado Brasileiro, cujos representantes foram escolhidos pela maioria para desempenhar funções de gestão, elaborar normas aplicáveis a todos e administrar e fiscalizar a adequada prestação dos serviços públicos. Em determinadas situações, observando regras específicas, é possível exercer a democracia direta no Brasil. Esse é um cenário em que os cidadãos têm o poder de

decisão sobre questões importantes por meio de mecanismos constitucionalmente previstos, os quais serão exemplificados a seguir.

Nessa perspectiva, é relevante citar as considerações de Moraes (2006), que destaca que o Estado Democrático de Direito representa a plenitude das conquistas fundamentais adquiridas pela sociedade. Em outras palavras, implica que o poder do Estado deve ser regido por normas democráticas em todas as áreas de atuação, envolvendo eleições livres, periódicas e realizadas pelo povo, além do constante respeito às garantias e direitos fundamentais por parte das autoridades públicas.

De fato, é amplamente compreendido que o Estado brasileiro adota, predominantemente, a democracia semidireta. Nesse contexto, os representantes eleitos pelo povo são encarregados das deliberações relacionadas ao interesse público. Contudo, como mencionado anteriormente, existem instrumentos definidos pela ordem jurídica que possibilitam o pronunciamento direto das pessoas para decidir sobre questões de relevante complexidade e importância para o equilíbrio social.

Sobre esse aspecto, Lenza (2018) destaca que, na democracia representativa, além de exercer o poder de maneira indireta por meio de representantes, o povo também o exerce diretamente por meio de mecanismos previstos no art. 14, incisos I, II e III da Constituição da República. Isso se concretiza por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos, e pelo sufrágio universal, de acordo com os termos e as normas constitucionais pertinentes.

Assim, a Constituição Brasileira consagra a ideia de democracia semidireta ou participativa por meio dos instrumentos previstos em seu texto, configurando um sistema híbrido. Entretanto, é importante notar que existem outros mecanismos de atuação popular direta destacados em legislações de outros Estados soberanos, como o veto popular e o direito de revogação, também conhecido como *recall*, os quais não foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio.

O veto popular é compreendido como uma ação voluntária de uma parcela da população que discorda de uma determinada lei criada por seus representantes eleitos. Nesse contexto, as pessoas exercem seu direito de manifestação sem necessidade de convocação, podendo exigir que a referida lei seja submetida à discussão pública sobre sua viabilidade social. Essa prática reflete o exercício democrático de permitir que uma norma passe pelo crivo popular antes de sua entrada em vigor.

O segundo instrumento de atuação popular não acolhido pela Constituição de 1988 é o direito de revogação. Esse mecanismo permite interromper o mandato político de alguém que seja titular de cargo eletivo antes do término do prazo estabelecido para o exercício de suas atividades funcionais. Em termos mais detalhados, o direito de revogação consiste na cassação do mandato de um determinado governante pelo seu eleitorado, motivada por desonestidade, incompetência, inoperabilidade ou mesmo pela falta de apoio popular em seu governo.

Em resumo, o direito de revogação, também conhecido como referendo revocatório, é um instrumento comumente utilizado no sistema jurídico norteamericano, denominado *recall*. Há defensores da adoção desse mecanismo no Brasil, argumentando que seria uma opção adicional para se juntar ao plebiscito, referendo e iniciativa popular. Além disso, acredita-se que poderia estimular um exercício mais

responsável e competente nas funções de chefia do Estado brasileiro, fortalecendo, assim, a prática da democracia participativa.

Nesse contexto, destaca-se a necessidade de consolidar a democracia no Brasil, considerando sua fragilidade marcada por crises políticas e governos instáveis, incluindo intervenções e golpes militares em sua história. Compreender o processo político de organização da sociedade torna-se crucial para implementar formas eficazes de cobrança dos gestores públicos e contribuir para uma qualidade de vida mais digna. A democracia semidireta, introduzida pela Constituição de 1988, surge como uma tentativa de mitigar os problemas do sistema tradicional de representatividade. Apesar de pouco utilizados na prática devido a desafios sistêmicos, os mencionados mecanismos oferecem alternativas que podem controlar tensões e evitar rupturas institucionais abruptas, incentivando uma melhor formação política dos cidadãos brasileiros.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio às inúmeras possibilidades de se buscar entendimentos e resultados mais consistentes no que tange ao sistema de aplicação e manutenção da administração pública, a presente pesquisa destaca a importância de buscar entendimentos e resultados mais consistentes no sistema de aplicação e manutenção da administração pública, especialmente em relação à distribuição dos recursos orçamentários e à efetivação da democracia na gestão pública. A participação integrada das pessoas nos procedimentos de administração das questões de interesse social é apontada como uma forma de intervenção nos processos de avaliação, elaboração, destinação e levantamento de resultados.

Observa-se que o tema das finanças públicas, incluindo o orçamento, historicamente possui pouca acessibilidade para a população. Muitos representantes eleitos consideram essas questões como assuntos a serem tratados por especialistas técnicos, limitando a participação nas decisões sobre a destinação e viabilidade de projetos a um grupo restrito de gestores públicos e indivíduos próximos à tomada de decisões.

O orçamento participativo é destacado como um instrumento fundamental para a democratização da administração pública, visando à concretização de um ideal de contribuição coletiva e preenchendo a lacuna da pouca intervenção popular nas questões urbanísticas. No entanto, são ressaltadas as dificuldades enfrentadas, especialmente a necessidade de os detentores de cargos eletivos reconhecerem o poder de decisão da sociedade e abrirem espaço para isso.

A implementação do orçamento participativo implica na redistribuição do poder de decisão, antes concentrado nas mãos de poucas pessoas eleitas por meio do voto nas eleições. Destaca-se que essa mudança representa um exercício democrático significativo, no qual deve prevalecer a vontade de fazer política sem sentimentos de vaidade, sem aglutinação de poder, com amplo debate e abertura a todos que possam apresentar argumentos e propostas construtivas em busca de melhores condições sociais.

Em última análise, o orçamento participativo pode ser compreendido como uma expressão da cidadania, refletindo o compromisso dos governantes e da comunidade em geral em deixar de lado seus interesses e questões pessoais para se dedicar a resolver problemas que vão além do âmbito familiar. Essa atitude caracteriza-se pelo desejo de ampliar horizontes, levando as pessoas a saírem de um ciclo restrito em torno de suas próprias vidas e adquirirem a maturidade necessária para se organizar em grande escala. Isso possibilita o trabalho constante e democrático para enfrentar os inúmeros desafios presentes no cotidiano das cidades.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 188-209, 2015.

Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596>.

ALBUQUERQUE, M. do C. Participação cidadã nas políticas públicas. *In*: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (Ceará). **Participação cidadã**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. Cap. 1. p. 15-60.

BOBBIO, N. **Teoria da Norma Jurídica**. 3. ed. Bauru: Edipro, 2005. Disponível em: <https://mariajosetbx.jusbrasil.com.br/artigos/397919429/teoria-pura-do-direito-hans-kelsen>.

BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRAM, W. de M. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Disponível em: [https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/14188/1/3\\_Hannah%20Arendt%20e%20as%20Origens%28Ines\\_Madeira%20de%20Andrade%29.pdf](https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/14188/1/3_Hannah%20Arendt%20e%20as%20Origens%28Ines_Madeira%20de%20Andrade%29.pdf).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm).

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição 34/2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197160>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4663/RO**. Requerente: Governador do Estado de Rondônia, Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Min. Luiz Fux. Pleno. Publicação em: 16/02/2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4149160>.

CARVALHO, V. C. R. de. Transparência Fiscal. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 54, 2001.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. de C. O orçamento público no Estado Constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>.

SANTOS, B, de S. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Coimbra: Afontamento, 2002.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.