



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO PREFEITO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

Of. nº 1.411/2013

Mococa, 24 de julho de 2013

Senhor Presidente:

<b>CÂMARA MUNICIPAL</b> <b>- MOCOCA -</b> <b>PROTOCOLO</b>		
<b>NÚMERO</b>	<b>DATA</b>	<b>RÚBRICA</b>
2602	25.07.13	

Vimos, pelo presente, em relação ao Projeto de Lei nº 083/2013, contido no Autógrafo nº 088/2013 – que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014 – e nos termos do artigo 41 da Lei Orgânica do Município, apresentar as **RAZÕES DE VETO PARCIAL** ao referido Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo, em razão da emenda aditiva apostada pela Câmara de Vereadores, pelos seguintes motivos:

O Projeto de Lei em questão deverá merecer o acatamento do veto oposto pela Emenda Aditiva que acrescentou o parágrafo único ao artigo 5º, uma vez que inconstitucional, tratando-se de voto jurídico, senão vejamos:

A Emenda Aditiva pretende acrescentar à LDO de 2014, o orçamento participativo, com o seguinte texto: *“fica instituído o Orçamento Participativo, em âmbito municipal, com a finalidade de promover a gestão compartilhada e o exercício da cidadania, com vistas à concepção, ao planejamento e à implantação das políticas públicas orçamentárias”*.

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios. Em face do notório alargamento da atuação do Poder Executivo no processo legislativo, há a previsão de uma repartição de competência também em termos horizontais.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO PREFEITO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

Nesse diapasão, disciplina o artigo 47, XVII, da Constituição Estadual ser de iniciativa privativa do Governador do Estado o encaminhamento dos projetos de leis que tratem do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Não se pode esquecer que o Município deve observar os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal, do que resulta a necessária conclusão de que ao legislador municipal inexistem liberdade absoluta ou plenitude legislativas, havendo de existir conformação às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

A própria Constituição Federal, logo em seu artigo inicial, estabeleceu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, elevou à categoria de ente federativo todos os Município e o Distrito Federal, além dos Estados-membros que já ocupavam esta posição tradicionalmente.

Nestes termos, houve a necessidade decorrente de se criar mecanismos de integração legislativa entre estes entes federativos, a fim de que o ordenamento jurídico pátrio permanecesse direcionado a um mesmo fim de justiça social. Por isso, estabeleceu-se o Princípio do Paralelismo ou a Simetria, consistindo na regra básica de que as normas definidas na Constituição Federal tivessem correspondência nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

Por isso, as normas legais municipais (leis orgânicas) que tratam, por exemplo, das atribuições de cada Poder, de suas competências legislativas e do processo legislativo, têm correspondência com as normas constitucionais estaduais (constituições estaduais) e Federal



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO PREFEITO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

(Constituição da República). Este o Princípio do Paralelismo ou da Simetria, ou seja, para cada regra legal hierarquicamente inferior, há uma correspondente regra legal de nível superior, no âmbito das normas constitucionais.

Isso, por cristalino, igualmente se reflete nas normas atinentes ao processo legislativo em âmbito municipal, inclusive no que respeita ao assunto ora abordado, ficando, assim, a regulação do processo legislativo local condicionada à observância dos nortes constitucionais.

A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal, como já se disse, por força do Princípio da Simetria - é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido, vale lembrar a lição do festejado Hely Lopes Meirelles:

*"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara ... Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal ..." (em "Direito*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO PREFEITO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

*Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 6<sup>a</sup> ed., p. 541).*

Pois bem, a norma ora atacada, estabelecendo a participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias (art. 5º, § único), relegando o Poder Executivo à condição de mero assessor - na medida em que preso às deliberações e às diretrizes eventualmente traçadas pelos fóruns de participação popular - cabalmente positiva a intromissão indevida realizada pela Câmara de Vereadores.

Assim, verifica-se que resulta clara ingerência do Poder Legislativo Municipal, no pertinente ao acréscimo de emenda ao projetos da exclusiva competência do Executivo, relativamente à matéria orçamentária, o que é vedado pelo texto constitucional estadual (art. 47, VII), aliás, repetido no artigo 67, IX, da Lei Orgânica Municipal).

Com base nessas normas, mister se faz reconhecer que a emenda legislativa em referência violou o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais (artigo 5º da Constituição Estadual), pois, frise-se uma vez mais, de sua exclusiva iniciativa o envio de projeto de lei relativo à esfera orçamentária, o que, em última análise, diz respeito com a própria organização e funcionamento da administração.

Daí que, sendo assim, a norma legal ora analisada contém, efetivamente, vício insanável de constitucionalidade, porquanto violadora do regime de separação e independência dos poderes a que obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO PREFEITO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

Ademais, Sr. Presidente, a Lei Orgânica Municipal não prevê a possibilidade de orçamento participativo em Mococa, o que inviabiliza qualquer iniciativa prevista em leis ordinárias sobre a questão.

Por estas razões, entendemos que a Emenda Aditiva ao Projeto de Lei em apreço é inconstitucional, razão pela qual merece voto, devendo as presentes Razões de Veto serem acatadas por esta Egrégia Câmara de Vereadores, em observância às determinações constitucionais.

Reiteramos a Vossa Excelência os nossos protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente,

  
**Maria Edna Gomes Maziero**  
**Prefeita Municipal**

**Exmo. Sr.**  
**GUILHERME DE SOUZA GOMES**  
**DD. Presidente da Câmara Municipal de Mococa**  
**MOCOCA-SP**





## Câmara Municipal de Mococa PODER LEGISLATIVO

PROCESSO N°. 1064/2013.

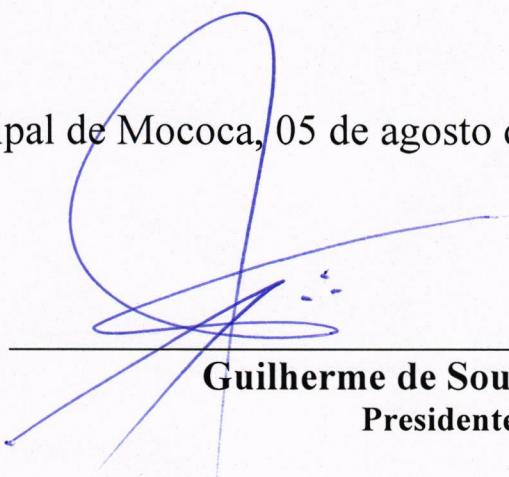
**VETO PARCIAL APOSTO AO PROJETO DE LEI N°083/2013, CONTIDO NO AUTÓGRAFO N°.088/2013. ("Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para 2014 e dá outras providências.) Emenda de autoria do Vereador Aloysio Taliberti Filho**

**REGIME DE TRAMITAÇÃO: ESPECIAL.**

### **D E S P A C H O**

Nos termos do art. 260 e seus parágrafos, do Regimento Interno da Câmara, combinado com o artigo 41 e parágrafos da LOM, encaminho a presente propositura de VETO PARCIAL à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para manifestação, observados os prazos regimentais.

Câmara Municipal de Mococa, 05 de agosto de 2013.

  
**Guilherme de Souza Gomes  
Presidente**



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PROCESSO N°. 1064/2013.**

**VETO PARCIAL APOSTO AO PROJETO DE LEI N°083/2013,  
CONTIDO NO AUTÓGRAFO N°.088/2013. ("Dispõe sobre as Diretrizes  
para a elaboração da Lei Orçamentária para 2014 e dá outras  
providências.) Emenda de autoria do Vereador Aloysio Taliberti Filho**

**REGIME DE TRAMITAÇÃO: ESPECIAL.**

**RECEBIMENTO PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO**

DATA DO RECEBIMENTO: 12/08/2013

PRAZO P/ NOMEAR O RELATOR(A) ATÉ: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

  
Presidente da Comissão

**NOMEAÇÃO DE RELATOR(A)**

NOME: Fernando S. G. França

DATA DA NOMEAÇÃO: 12/08/2013

  
Presidente da Comissão



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PROCESSO N°. 1064/2013.**

**VETO PARCIAL APOSTO AO PROJETO DE LEI N°083/2013,  
CONTIDO NO AUTÓGRAFO N°.088/2013. ("Dispõe sobre as Diretrizes  
para a elaboração da Lei Orçamentária para 2014 e dá outras  
providências.) Emenda de autoria do Vereador Aloysio Taliberti Filho**

**REGIME DE TRAMITAÇÃO: ESPECIAL.**

**RECEBIMENTO PELO RELATOR(A)**

DATA DO RECEBIMENTO: 12/08/2013

PRAZO P/ RELATAR ATÉ: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_.

Relator(a)



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO  
**EMENDA**

**REFERÊNCIA :- PROJETO DE LEI N° 083/2013.**

**INTERESSADA:- Prefeita Municipal de Mococa**

**ASSUNTO : Acrescenta o Orçamento Participativo nas  
Diretrizes da Lei Orçamentária.**

**AUTOR : Aloysio Taliberti Filho - Vereador**

**1- Emenda :**

art 5º (...)

I- (...)

II- (...)

III- (...)

IV- (...)

**Parágrafo Único:** Fica instituído o Orçamento Participativo, em âmbito municipal, com a finalidade de promover a gestão compartilhada e o exercício da cidadania, com vistas à concepção, ao planejamento e à implantação das políticas públicas orçamentárias.

**Edificio “Dra. Esther de Figueiredo Ferraz”**

Praça Marechal Deodoro, 26 - Centro - CEP 13.730-047 - Mococa -SP  
Telefone: (19) 3656-0002 - Email: [camaramococa@yahoo.com.br](mailto:camaramococa@yahoo.com.br)



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO

Sala das Sessões, 15 de julho de 2013.

Aloysio Taliberti Filho  
**ALOYSIO TALIBERTI FILHO**  
Vereador

**APROVADA**  
Sala das Sessões 15/07/13  
~~GUILHERME DE SOUZA GOMES~~  
PRESIDENTE



## Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

### JUSTIFICATIVA

O orçamento participativo é fundamental para o desenvolvimento municipal, isto porque, o munícipe passa a ter condições de auxiliar o Chefe do Executivo a melhor distribuir o orçamento vindouro, pois nada melhor do que o próprio cidadão a delinear as suas prioridades.

Cumpre asseverar que a lei que instituiu o Plano Diretor, prevê no seu artigo 50, a possibilidade da participação popular nos projetos e planejamentos municipais.

Ademais, na proposta de Governo apresentada pela Exma. Prefeita Municipal junto ao TSE, houve a previsão da criação da lei orçamentária participativa.

**Edificio “Dra. Esther de Figueiredo Ferraz”**

Praça Marechal Deodoro, 26 - Centro - CEP 13.730-047 - Mococa -SP  
Telefone: (19) 3656-0002 - Email: [camaramococa@yahoo.com.br](mailto:camaramococa@yahoo.com.br)

---

## **CONTÉM 15 CÉDULAS DE VOTAÇÃO**

Veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº.083/2013—Contido no Autógrafo nº.088/2013.  
32<sup>a</sup>. Sessão Ordinária - 23/09/2013.

6 favoráveis à aprovação do voto

9 contrários à aprovação do voto

       nulos

       brancos

       ausente

---



# Câmara Municipal de Mococa

## PODER LEGISLATIVO

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**REFERÊNCIA:** *Veto Parcial apostado ao Projeto de Lei n.º 083/2013 em razão de emenda aditiva.*

**INTERESSADO:** VEREADOR ALOYSIO TALIBERTI FILHO

**ASSUNTO:** *"Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para 2014 e dá outras providências"*

**RELATOR:** VEREADOR FRANCISCO SALES GABRIEL FERNANDES

### RELATÓRIO

Ponderando sobre as razões do VETO PARCIAL apostado pela Chefe do Poder Executivo ao Projeto sob referência, em virtude de emenda aditiva de autoria do Vereador interessado, esta Comissão – com fulcro nos pareceres em anexo e na forma do Regimento Interno desta Casa – se manifesta:

O orçamento participativo está previsto na Constituição da República e no Estatuto da Cidade, cabendo à legislação municipal implementar e dar concretude ao comando.

Logo, não havendo se falar em ingerência indevida de um Poder sobre outro, uma vez que todos estão sujeitos ao império da Lei, pelas razões expostas e dentro das seguras justificativas jurídicas às quais fazemos remissão, o relator está convencido da necessidade de rejeição ao VETO, motivo pelo qual pede e espera a concordância de seus nobres pares desta Comissão e de seus colegas de plenário.

Sala das Comissões Permanentes "José Luiz Cominato", 23 de setembro de 2013.

FRANCISCO SALES GABRIEL FERNANDES  
relator



# Câmara Municipal de Mococa

## PODER LEGISLATIVO

### PARECER JURÍDICO Nº 040/2013

**REFERÊNCIAS:** *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Emenda que dispõe sobre o orçamento participativo. Veto. Ilegalidade. Considerações.*

**INTERESSADO:** Vereador Francisco Sales Gabriel Fernandes

Trata-se de VETO apostado pela Chefe do Executivo à EMENDA ADITIVA – de autoria do Vereador Aloysio Taliberti Filho – ao Projeto de Lei nº 083/2013, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2014.

Nomeado Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o interessado requisita a manifestação desta Procuradoria Jurídica, pelo que fazemos nos termos que seguem:

A referida emenda acrescenta a previsão do ORÇAMENTO PARTICIPATIVO às diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2014.

Em suas razões, a Prefeita argumenta ingerência indevida do Poder Legislativo sobre o Executivo. Com o devido respeito, entendemos equivocada esta tese!

Com efeito, o artigo 29, XII da Constituição da República já prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Logo, cabe à legislação infraconstitucional implementar o comando.

Nesse sentido, lembramos que a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – também estabelece em seu artigo 44 a gestão orçamentária participativa em âmbito municipal, não havendo sentido em vetar dispositivo que a própria Lei exige...

Outrossim, esta Procuradoria, com fito de bem fundamentar seu posicionamento, adota – em sua integralidade – o brilhante parecer de lavra do Sr. José Ossian Lima, Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE), ao qual remetemos os interessados.

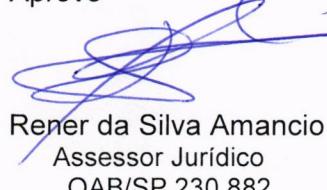
Destarte, tecidas tais considerações, estamos convencidos de que o veto apostado deve ser rejeitado, uma vez que a emenda aditiva em questão é obrigatória *ex vi legis*.

S.M.J., é o parecer.

Mococa, 02 de setembro de 2013.

  
Donato César Almeida Teixeira  
Procurador Jurídico  
OAB/SP 238.618

Aprovo

  
Rener da Silva Amancio  
Assessor Jurídico  
OAB/SP 230.882



Jus Navigandi

<http://jus.com.br>

## A obrigatoriedade do

# Orçamento Participativo no Município.

A (não) efetividade em discussão

<http://jus.com.br/artigos/17559>

Publicado em 10/2010

**José Ossian Lima (<http://jus.com.br/950418-jose-ossian-lima/artigos>)**

### INTRODUÇÃO

Democracia participativa, controle social, cidadania e outros termos são comuns hoje na linguagem das sociedades, em busca do aperfeiçoamento dos mecanismos de fortalecimento das práticas democráticas na gestão pública. Há uma preocupação, por intermédio desses esforços, de consolidação da chamada democracia semidireta, posta como caminho para que o cidadão não apenas acompanhe o mais amplamente possível o que ocorre na administração pública, mas dela participe por vários meios. A intenção é de assegurar a contrapartida em forma de serviços públicos de qualidade às obrigações de natureza tributária que lhes são impostas.

O desejo de controle e participação na coisa pública não vem de hoje, como se procura demonstrar no primeiro capítulo deste trabalho, em que se relata a experiência da Grécia Antiga. Naquela época ocorria a prática da democracia direta, na praça pública, em que a comunidade se reunia com os governantes para tratar das questões de interesse coletivo. Faz-se uma síntese da evolução da democracia da ágora à democracia do agora, passando pelas fases que culminaram com o quadro que se tem na atualidade.

As nações foram se tornando mais complexas, impossibilitando a permanência da democracia direta, o que resultou na adoção da chamada democracia representativa, que não correspondeu totalmente à sua finalidade. Nas populações, a constatação foi de que não se achavam representadas satisfatoriamente no parlamento, o que motivou o estabelecimento, sobretudo a partir do início da segunda metade do século XX, dos instrumentos de democracia semidireta. Entre eles, pode-se incluir o Orçamento Participativo (OP), uma experiência em desenvolvimento, aplicada no Brasil (a partir da década de 1970, tema desta monografia, focada no âmbito do Município).

Apesar do tempo decorrido, o OP no Brasil ainda é pouco (e mal) utilizado, mesmo nos Municípios, nos quais é legalmente obrigatório. O problema que se coloca, então, é por que o atendimento a essa exigência legal não acontece. Quais as causas desse descumprimento? O que pode ser feito para modificar essa situação? O que precisa ser discutido e aperfeiçoado com relação ao assunto? O que é indispensável saber ou o que é controvertido quanto a ele?

Buscar respostas a esta problemática é a proposta desta monografia, que, para atender a esse fim, requer, primeiramente, uma abordagem preliminar até se chegar ao foco principal pretendido com a escolha do tema.

Nesta linha de raciocínio, no primeiro capítulo, na abordagem histórica a respeito de democracia, trata-se dos instrumentos asseguratórios do exercício da democracia participativa, para, então, voltar-se para o Orçamento Participativo. Com esse objetivo, recua-se no tempo, para falar sobre a instituição do Orçamento Público, sua natureza e objetivos. Utiliza-se essa forma de abordagem como base metodológica para se referir, então, ao Orçamento Participativo, como uma das inovações na elaboração e discussão das leis orçamentárias públicas.

O capítulo 2 está voltado para o Orçamento Participativo no Brasil, do ponto de vista da legislação que lhe proporciona sustentação, indo da Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e outros documentos legais, até projetos em andamento no Congresso Nacional capazes de reforçar a sua legitimidade e sua obrigatoriedade legal no contexto da Municipalidade.

Essa fundamentação da natureza jurídica é aprofundada no capítulo 3, com avaliação da efetividade desse aparato legal que situa o Orçamento Participativo como obrigatório nos municípios. Buscam-se as razões da não efetividade dessa obrigatoriedade e os caminhos que poderão reverter este quadro, a partir do comportamento dos agentes envolvidos direta ou indiretamente com a questão. Cumprida essa etapa do trabalho, o ponto seguinte é que a existência de instrumentos legais de cidadania seja acompanhada de uma cobrança, por parte da sociedade, da efetiva utilização deles.

Nessa perspectiva, mostra-se que não basta apenas legislar, mas educar a população para a cidadania, tornando-a conhecedor a convicta dos direitos que tem nesse sentido. Defende-se, aí, a necessidade de educação para a cidadania, a partir dos segmentos mais jovens da população, a partir da escola, com a adoção da Pedagogia do Cotidiano. A constatação que se faz hoje, no Brasil, para efeito de exemplificação, é que o povo não desfruta dos muitos direitos que lhe são garantidos constitucionalmente por desconhecerem a sua existência.

Concluído o capítulo 3, parte-se para as considerações finais, não com a ousadia de inovar a doutrina referente ao Orçamento Participativo, já tão estudado no país. O desejo é apenas de sintetizar pontos que possam suscitar novos debates sobre a importância de cumprir o que a legislação dispõe quanto à obrigatoriedade do Orçamento Participativo.

## 1 DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Quando se fala na utilização do Orçamento Participativo, não se pode abstrair o seu vínculo profundo com a democracia, por se constituir em um processo de a população intervir na definição de itens fundamentais das leis orçamentárias, principalmente os que dizem respeito à fruição dos direitos sociais. Uma das premissas de um estado democrático de direito é que a dignidade humana se coloque como ponto fundador da ordem constitucional. Vista nesta ótica, democracia, para poder ser assim denominada, deve se configurar como a garantia de atendimento aos direitos fundamentais da criatura humana, tais como trabalho, educação, habitação, saúde e outros.

A implementação de políticas públicas voltadas para o alcance de metas e indicadores nessas áreas tem que estar permanentemente vinculada ao alcance de metas e indicadores que, de fato, venham a conduzir para a redução gradativa das desigualdades sociais, que, se não ocorrer, representará a manutenção de um *status quo* indigno de ser considerado democrático.

Para atingir os seus fins, um governo para o povo, com o povo e para o povo, como acentuava o presidente norte-americano Abraham Lincoln, a democracia precisa de se apoiar não somente nas vias institucionais existentes, fortalecendo-as, mas implantar outras. A democracia que se pretende hoje é aquela que se refletia não só nas constituições e nas leis, mas nas realidades sociais, pois somente assim ela se efetiva, sai do papel para usar uma expressão clara. Pressupõe a recorrência aos princípios já consolidados na Administração pública, com destaque para a moralidade, a legalidade, a transparência, a legitimidade e, nos dias atuais, um alto índice de profissionalismo capaz de apresentar, nos atos administrativos, eficácia, eficiência e efetividade.

Não pode dispensar a participação popular, por meio do direito de petição, do direito de iniciativa de projeto de lei, do Orçamento Participativo, entre tantos outros. É assim que se concretiza o controle social, significativo para estimular a gestão pública ao atingimento desses propósitos, que são muito mais do que intenções políticas, princípios que são da moderna Administração pública. Numa democracia o poder não pode ficar isolado na mão dos políticos, mas compartilhado com os vários segmentos da sociedade o que, para muitos, ainda pode parecer uma utopia, mas é o grande projeto que, com avanços e recuos, vai amadurecendo no mundo atual.

A propósito, num testemunho de sua experiência com Orçamento Participativo à frente da prefeitura de Porto Alegre, Tarso Genro é taxativo quanto a essa separação:

Creio que a principal conquista democrática da revolução burguesa, (...) foi a separação da estrutura formal do Estado com a sociedade, uma separação fundamental para a afirmação das grandes democracias modernas. É necessário hoje que reforcemos esta separação, reforcemos pela conferência de identidade pública clara e transparente aquilo que é Estado e aquilo que é sociedade. E para conferir identidade pública à sociedade, tem ela que estar estruturada e organizada para dialogar com o Estado e referir-se a ele enquanto sociedade civil e criar uma esfera pública não estatal, onde Estado e sociedade estabeleçam seus conflitos, seus conceitos, seus consensos (GENRO, 1997, p. 18).

Este espírito de justiça social, emblemático como proposta para uma democracia real, cidadã é positivado com firmeza na Constituição Federal de 1988, logo no seu art. 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – constituir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais objetivos fundamentais evidentemente dizem respeito diretamente ao interesse popular de que sejam realmente perseguidos, o que, por si só, justifica o direito que à sociedade tem que ser concedido para que se pronuncie diretamente sobre eles e não somente por meio da democracia representativa. É aí que entra a validade do Orçamento Participativo, naturalmente não como mera formalidade, mas como um processo objetivo, como ver-se-á mais adiante.

### 1.1. Democracia: da ágora ao agora

No século V a.C., mais conhecido como o século de Péricles, Atenas, uma das cidades-estados da Grécia Antiga, vivenciou a democracia direta. Os cidadãos (formando uma multidão de 3.500 a 6.500 pessoas) reuniam-se na ágora, a praça pública, com os

governantes. O encontro era o momento para prestação de contas pelos que estavam no governo da cidade e decisões administrativas com a assembléia, da qual, todavia, não podiam tomar parte escravos e mulheres. A exclusão destes era devida às normas do estado ateniense que neles não reconheciam o direito à cidadania, evidenciando que, em termos reais, a democracia já se mostrava, contraditoriamente, excludente.

A evolução das sociedades, com a expansão das cidades e da área de muitos países, indo muito além dos limites geográficos do que eram as cidades-estados, inviabilizou a preservação do exercício da democracia direta. Como nova alternativa, com a fundação do Estado Liberal (após a Revolução Francesa), surgiu a democracia representativa, em que no parlamento os diversos segmentos sociais passaram a se fazer representar por pessoas por eles eleitos para, na esfera parlamentar, defender os interesses populares, suas reivindicações e sugestões e até mesmo reclamações contra os governantes.

Os estudiosos, apesar das restrições, entenderam, desde o começo, que diante da impossibilidade da manutenção do modelo de democracia da ágora ateniense, a alternativa seria mesmo a democracia representativa. É o que sintetiza, em artigo sobre o assunto, o jurista Dalmo de Abreu Dallari:

Sendo muito grande o número de pessoas com direito a participar do governo da sociedade e sendo bastante numerosas e diversificadas as decisões a serem tomadas quase todos os dias, estabeleceu-se a democracia representativa como alternativa possível (DALLARI, 2010, p.1).

Com o tempo, essa forma de representação da sociedade foi apresentando diversas debilidades, notadamente na primeira metade do século XX. Estava constatado que a democracia representativa não mais atendia aos seus objetivos de defender os interesses populares, voltando-se mais para os interesses de grupos empresariais ou outros segmentos, principalmente das elites.

Registrhou-se, então, uma crise na democracia que foi uma crise da representação política, conforme explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto, acentuando que

a representação política, que durante tanto tempo havia atendido a um mínimo de exigências de legitimidade do poder – legitimidade quanto à origem --, sofria a erosão provocada pelo crescente distanciamento entre a sociedade e o Estado – legitimidade quanto à destinação e ao exercício do poder (MOREIRA NETO, 1992, p. 6).

O modelo de Estado, então, mostrou-se exaurido, do ponto de vista da representatividade popular, conforme explica o professor de Direito e procurador do Estado de São Paulo Jivago Petrucci:

Como antídoto para tal enfermidade do Estado, buscou-se legitimar as ações estatais através de mecanismos que garantissem uma vinculação entre as decisões políticas e a vontade da população. Inseriram-se, pois, nos ordenamentos jurídicos das nações modernas, instrumentos para que o povo participasse diretamente da formulação da vontade governamental, originando o conceito de democracia semidireta ou participativa, definida como 'um processo de construção gradual que não comprehende o banimento de todas as formas de representação, mas sua substituição por aqueles instrumentos de participação popular que implicam intervenção do governado na governança e seu controle sobre os governantes (PETRUCCI, 2004, p. 5).

É na mesma direção a opinião da constitucionalista Maria Macedo Ferrari, ao se reportar às deficiências na democracia representativa praticada no Brasil, observando que

os eleitos, como representantes do povo, nem sempre honram os mandatos recebidos, mostrando-se como incompetentes e frustrando a expectativa popular – fato este que tem propiciado a adoção de certos mecanismos de participação e controle direto da sociedade sobre a ação dos representantes, mesmo porque o ideal do exercício da Democracia direta nunca desapareceu (FERRARI, 2003, P. 329).

Essa nova realidade sinalizou para a necessidade da criação e utilização de instrumentos ensejadores da implementação de inovações no processo democrático, com a instituição dos instrumentos de democracia semidireta ou participativa. Esta surgiu não para anular a democracia representativa, que permaneceu como meio formal, de índole constitucional, de representação da sociedade. Ficava cristalino que a proposta da democracia participativa era – e continua a se – a complementariedade à atuação da democracia representativa.

A função complementar da democracia participativa é destacada por Emir Sader, com base na experiência que teve com Orçamento Participativo na gestão de Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo. Para ele, "as experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa" (SADER, 2003, p. 657).

Não vem de hoje a constatação da necessidade da complementariedade da democracia participativa, entre outros objetivos, como caminho para suprir as deficiências e fragilidades diagnosticadas no exercício da democracia representativa. Ainda na década de 80 do século XX Noberto Bobbio já admitia esse papel da democracia participativa:

Parto de uma constatação sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta (NOBBIO. 2002, P. 53).

Acerca desta matéria, são elucidativas as reflexões da jurista Maria Goretti Dal Bosco, ao enfocar a democracia não só como forma de governo, mas também como direito fundamental de quarta geração:

Modernamente, a democracia deve ser considerada mais como um direito do que uma forma de governo. Um direito novo, de quarta geração. A tese é do professor Paulo Bonavides, para quem os direitos individuais seriam os de primeira geração, os direitos sociais, de segunda e os direitos da fraternidade, de terceira geração. E acrescenta: os direitos humanos de primeira geração pertencem ao indivíduo, os de segunda, ao grupo, os da terceira, à comunidade e os de quarta geração, ao gênero humano (DAL BOSCO, 1996, p. 142).

Complementa acentuando que "a democracia é direito do povo" e que "se converte em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da sociedade, e não do Estado" (DAL BOSCO, 1996, P. 142).

O que seria, então, neste começo de século, a democracia? Para esta pergunta, pode se encontrar resposta no jurista Paulo Bonavides, contextualizando-a na realidade político-institucional brasileira, nos seguintes termos:

Ao nosso ver, a democracia, conforme temos reiteradamente assinalado, é, a esta altura da civilização política, direito do gênero humano, direito da quarta geração, direito cuja universalidade, em rigor, deriva de sua natureza principal e, como princípio, entra ele de forma constitutiva no ordenamento republicano, precisamente com o caput do art. 1º, onde o constituinte qualifica por 'democrático' o nosso Estado de Direito (BONAVIDES, 2003, P. 255).

Esse panorama que se traça da democracia nos dias atuais encontra apoio nas reflexões de outros pensadores políticos brasileiros, entre os quais José Eisenberg, que oferece uma definição atualizada de democracia:

Democracia não é meramente um regime em nome do povo, governado por seus representantes eleitos, mas um governo do povo, em que os consentimentos gerados no seio deste legitimam permanentemente decisões governamentais, tornando-as, desta maneira, decisões vinculantes (EISENBERG, 2003, p. 200).

Já o sociólogo Boaventura dos Santos prefere se entregar a uma prospecção do futuro da teoria democrática, utilizando para isso os seguintes argumentos:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. (SANTOS, 1997, p. 270-271).

#### **1.1.1. Instrumentos da democracia participativa**

No Brasil, a Constituição foi tão pródiga ao estabelecer instrumentos de democracia participativa que acabou sendo denominada de "Constituição Cidadã". Os seus autores se empenharam no sentido de, com a promulgação dela, configurar um novo ordenamento constitucional que situasse a cidadania como um dos seus pilares. É nessa vertente que Diogo Figueiredo Moreira Neto vê a Constituição Federal:

Em suma, uma Constituição que contém mais de meia centena de dispositivos matriciais do Direito de Participação já enseja uma preocupação válida com a urdidura de seu tratamento doutrinário sistemático, não só com vistas à melhor interpretação do seu conjunto como ao aperfeiçoamento da busca da finalidade a que todos convergem: a instituição de uma democracia participativa em que se harmonizem eficiência e legitimidade (MOREIRA NETO, 1992, p. 183).

Entre esses instrumentos positivados na Carta Magna promulgada em 1988 estão os seguintes:

- poder político de decisão do cidadão sobre a coisa política, com base no artigo primeiro que colocava o povo também como detentor do poder;
- direito à participação política, o que embasa o direito à audiência pública;
- princípio associativo com direito à formação de entidades representativas dos seus filiados, tais como associações e sindicatos profissionais, entre outras;
- publicidade dos atos administrativos, com exceção apenas daqueles de veiculação vedada por razões de Estado;
- devido processo legal, aplicável à realização de audiência pública (como espécie processual administrativa), com garantia do contraditório, de forma a assegurar o amplo debate de propostas e idéias;
- cooperação das entidades representativas no planejamento municipal;
- participação da comunidade, por meios dos conselhos especiais, das decisões da Administração públicas envolvendo a segurança social, a saúde, a educação e a habitação;
- ação popular visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

O cidadão brasileiro, como se não bastasse o amplo espaço de participação política e administrativa que lhe é proporcionado na Constituição, ainda conta com outros instrumentos dispersos na legislação infraconstitucional. Entre estes, podemos relacionar os seguintes:

- acompanhamento de licitações feitas pela Administração por meio de audiências públicas, nos casos específicos previstos na Lei nº 8.666/ 93, que dispõe sobre licitações e contratos públicos;
- participação popular na elaboração dos planos diretores e leis orçamentárias dos municípios, de conformidade com o Estatuto da Cidade;
- participação e acesso, em tempo real, à gestão fiscal em todos os entes federativos, como determinam a LRF e a Lei Complementar nº 131/2009;
- audiências pública, com a presença de entidades privadas, quando forem, por conveniência administrativa, convocadas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, para debate de estudos de impacto ambiental, como assegura a Lei nº 6.938;
- audiência pública para tratar de matéria objeto de processo administrativo popular, antes da tomada de decisão, sempre que a autoridade entenda necessário a oitiva popular, nos termos da Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo na União;
- audiência públicas para discussão com usuários na delegação de serviços públicos, de conformidade com a Lei nº 8.897/95, que disciplina as concessões e permissões dos serviços públicos.

Procurando sintetizar todo esse embasamento referente ao assunto, o jurista Paulo Modesto prefere falar do uso do que denomina de instrumentos processuais "empregados na administração pública, com maior ou menor grau de autenticidade e integração social", citando os seguintes:

- consulta pública;
- audiência pública;
- colegiados públicos, representativos de cidadãos ou de entidades representativas do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial do Poder Público;
- assessoria externa, pela convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas;
- denúncia pública, como instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público;
- reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos, no concernente à relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário;
- colaboração executiva, por organizações que desenvolvam, sem fim lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto;

- ouvidoria;
- controle social;
- fiscalização orgânica, ou seja, a obrigatoriedade, por exemplo, de participação de entidades representativas em concursos públicos.

Tamanha quantidade de dispositivos constitucionais e constantes na legislação ordinária em favor da cidadania configura a adequação do Brasil, a partir dos anos de 1980, ao novo constitucionalismo que passou a se consolidar internacionalmente. É uma transformação em processo com o objetivo de fortalecer o cidadão quanto à sua dignidade e ao usufruto dos seus direitos essenciais. Para chegar a esse usufruto, esse cidadão não pode deixar de contar com um aparato, do ponto de vista constitucional que o conduza a um crescente potencial de exercício de cidadania, **condição sine qua non** para a efetivação de uma autêntica democracia.

É nesse contexto que se insere o Orçamento Participativo, sobre o que falaremos mais adiante, cuidando, antes, de uma abordagem sobre a origem, natureza e objetivos do Orçamento Público, para que se tenha uma noção básica do que representa a lei orçamentária na Administração pública.

#### 1.1.2. Orçamento público: origem, natureza e objetivos

O orçamento público surge nos sistemas feudais da Idade Média, já para fins de controle, devido ao cansaço causado pelos abusos por parte dos monarcas na cobrança de impostos, sem prévia autorização legislativa. Diante daquela situação, a saída foi criar o orçamento público, para prever legalmente despesas e fontes de receitas nos governos, bem como a criação de qualquer imposto, além dos já existentes. Foi instituído, pois, já com a função de controle da gestão pública (no caso, a monarquia), como freio à postura absolutista que os reis eram sempre tentados a assumir. A partir de então, não mais poderia haver cobrança de tributos que não estivessem programados no orçamento, princípio consagrado na Magna Carta de 1215, na Inglaterra.

Com base no princípio das partidas dobradas (pelo qual, para cada despesa programada deve haver previsão da respectiva receita, com a devida previsão de fonte) e outros conhecimentos contábeis e jurídicos, o orçamento foi ganhando sua formatação, com o modelo inglês ficando totalmente desenvolvido no século XIX. O aperfeiçoamento desse instrumento prosseguiu, com sua adoção por outros países, dando um passo significativo para sua modernização no início do século XX, com a instituição do orçamento-programa.

No Brasil, o orçamento público só ganha um formato mais claro com o advento da República, cuja proclamação indicava a perspectiva de mudanças de práticas na gestão pública, que passava do figurino monárquico para o republicano, mais aberto às inovações administrativas. A proposta republicana se fazia sentir, dentre outras maneiras, pelo interesse em melhorar a utilização dos recursos públicos pelo Poder Central, agora chefiado pelo Presidente da República.

É a época em que começa a se propugnar maior profissionalismo na feitura dos orçamentos, mais critério na definição de despesas prioritárias e até mesmo, pela voz de Rui Barbosa, do fortalecimento do controle externo da coisa pública, mediante a criação dos tribunais de contas, para auxiliarem, tecnicamente (sobretudo juridicamente) o Poder Legislativo no julgamento das prestações de contas governamentais. Dessa etapa de euforia com a nascente República brasileira houve, pois, alguns frutos úteis para uma melhor aplicação dos dinheiros públicos, incluindo-se aí a criação, na década de 1890, do Tribunal de Contas da União (TCU).

No Brasil, o orçamento público, por não ser impositivo, mas meramente autorizativo, acaba sendo questionado por alguns doutrinadores até mesmo como lei ordinária. Para eles, não passa de um ato-condição, aquele que, segundo o Direito Administrativo, se antepõe a outro ato para permitir a realização deste. Ou seja, o orçamento serviria como ato-condição para a realização das despesas na Administração, sem o rigor que uma lei deve ter. Portanto, é lei permissiva, funcionando como ato-condição, o que significa dizer que, na gestão pública, todas as despesas somente poderão ser efetuadas se autorizadas na lei orçamentária.

Essa fragilidade do orçamento dá margem aos freqüentes contingenciamentos que ele sofre por parte dos governantes, acarretando um certo descrédito. Há quem encare a situação numa outra perspectiva: a de que o fortalecimento da cidadania poderá inibir o excesso de discricionariedade na execução orçamentária, ou seja, o grande número de suspensão de recursos na lei orçamentária.

A responsabilidade implícita no orçamento público, ainda que com caráter autorizativo e não impositivo, é ressaltada por um dos mais experientes conselheiros de contas do país, Helio Saul Mileski, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Ele salienta essa responsabilidade ao apresentar sua definição de orçamento público:

Como o Estado desempenha uma intensa atividade financeira – arrecadando, despendendo e administrando recursos financeiros – no sentido de realizar os seus objetivos de interesse público, há a necessidade de utilização de um meio que discipline essa ação estatal por um determinado espaço de tempo. Esse meio chama-se orçamento público (MILESKI, 2209, p. 31).

É esta também a postura de Régis Fernandes de Oliveira, para quem, "a peça orçamentária deixa de ser mera formalidade a ser cumprida pelo Legislativo, passando a ser, além de um programa de governo, item fundamental na responsabilidade do agente público"

(OLIVEIRA, 2001, p. 37-38).

Nesta linha de raciocínio, frisa ainda que o orçamento público

Deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico (OLIVEIRA, 2001, p.38).

Apoiado nesta visão de orçamento, aquele jurista prega a necessidade da participação popular no ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), conforme se pode deduzir destas observações: "De outro lado, deve o Poder Público incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual" (OLIVEIRA, 2001, p. 84).

A defesa da participação popular no ciclo orçamentário também é feita pelo tributarista Kiyoshi Harada, sob o argumento de que

o direcionamento de despesas pela LOA deve respeitar a vontade média da população, pois a LOA outra coisa não é se não o instrumento de exercício da cidadania, significando prévio consentimento popular na realização das despesas fixadas (HARADA, 2002, P. 54).

Por seu lado, Ricardo Lobo Torres, um dos mais respeitados doutrinadores nacionais em matéria orçamentária, leciona que, "apesar de não ser fundante de valores, o orçamento se move no ambiente axiológico, eis que profundamente marcado pelos valores éticos jurídicos que impregnam as próprias políticas públicas" (TORRES, 1995, p. 85).

No entendimento de Ricardo Lobo Torres, "a lei orçamentária serve de instrumento para a afirmação da liberdade para a consecução da justiça e para a garantia e segurança dos direitos fundamentais" (TORRES, 1995, P. 85).

Manifesta-se Torres a favor da formação, no Brasil, de uma cultura orçamentária, a respeito do que diz faz estas colocações:

O debate permanente sobre a feitura do orçamento, as discussões entre os políticos em torno das prioridades da despesa pública, a participação e o interesse do povo na preservação e no respeito aos princípios da boa administração orçamentária e a eficiência do controle da execução orçamentária, tudo isso contribui para formar a cultura orçamentária (TORRES, 1995, p. 25).

Esta nova visão de elaboração e execução orçamentária encontra receptividade entre técnicos e estudiosos da gestão pública e na sociedade civil por implicar a visão concebida na CF/ 88, ao estabelecer um ciclo orçamentário para a gestão pública, iniciando-se pelo PPA (Programa Plurianual de Investimentos). No PPA, o governante, no primeiro ano do seu mandato, formaliza os projetos e programas a serem cumpridos em médio prazo, ou seja, nos três anos seguintes de sua gestão e no primeiro ano do mandato do seu sucessor na Chefia do Executivo, aplicando-se a exigência na União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos esses entes federativos, em cada exercício, devem elaborar e encaminhar ao Legislativo, para discussão e votação, para execução no ano seguinte, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no primeiro semestre e a Lei Orçamentária Anual (LOA) no segundo semestre, completando-se, assim, o ciclo orçamentário que deve garantir a compatibilidade do PPA com a LDO e a LOA para cada exercício, isto é, para cada ano abrangido por esse PPA.

Antes da Constituição de 1988, não havia nem PPA, nem LDO, mas apenas o orçamento anual, elaborado segundo as normas gerais de Direito Financeiro estabelecidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e que ainda se encontra em vigor, tendo recebido, ao longo do tempo, algumas alterações. Dispõe sobre as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Deverá ser substituída por uma nova lei, complementar, regulamentando o disposto no parágrafo 9º do art. 165 da CF/88, que é o seguinte:

§ 9º. Cabe a lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Já tramitam no Congresso Nacional várias propostas visando à redação e votação da nova lei, já denominada de Lei de Qualidade Fiscal, que será abordada mais detalhadamente mais adiante. O debate a respeito da Lei de Qualidade Fiscal se processa não somente no âmbito do Legislativo Federal, mas também em diversas instituições, que vão apresentando sugestões aos três projetos com o mesmo fim formalizados no Senado.

Mesmo com um maior envolvimento da sociedade no controle social da execução orçamentária na gestão pública, a permanência da condição simplesmente autorizativa nas leis orçamentárias ainda é motivo para desânimo daqueles que defendem o orçamento participativo, ainda que não na sua totalidade, mas nos itens mais significativos para o interesse coletivo. O jurista José Nilo de Castro, um dos maiores especialistas brasileiros em Direito Municipal, mostra desencanto ao se reportar ao assunto:

As audiências e consultas públicas na elaboração das Leis Orçamentárias tem sido realizadas, aqui e ali. Mas, como os orçamentos públicos, que se constituem as leis mais importantes depois da Constituição, são autorizativas, os efeitos dos instrumentos da democracia de proximidade (participação popular) não são alcançados, tendo ficado apenas na formulação romântica da participação, porque o povo, o dono do poder, não acompanha e, por outro lado, nem sempre são transparentes os poderes públicos, à exceção dos poderes municipais (CASTRO, 2009, p. 374).

Já o jurista Afonso Aguiar, também especialista em assuntos municipalistas, tributários e orçamentários, tem um olhar mais entusiasmado para a questão do orçamento público. A respeito, ele diz que

Se houve época em que o orçamento público não passava de um instrumento autorizatório de arrecadação de receitas e realização de despesas públicas, hoje, não mais há quem conteste sua utilização como instrumento de planejamento e análise, necessário à implantação de uma política econômica e social mais aperfeiçoada, dando, assim, às receitas públicas, dinheiro do povo, uma destinação e aplicação mais aceitável politicamente, com a produção de resultados mais eficientes em proveito da coletividade (AGUIAR, 1997, P. 43).

De qualquer modo, é inegável a melhoria do nível das nossas peças orçamentárias públicas, notadamente a partir da década de 1970, quando começava a ficar para trás a idéia caolha de que orçamentar é apenas cumprir o princípio segundo o qual, na Administração, só pode ser feito o que está permitido em lei. Transportando esse princípio para a questão orçamentária, claro estava que orçamento tinha como finalidade primordial autorizar as despesas a serem feitas pela gestão pública, para que não tivessem que ser efetuadas sem a previsão legal, indispensável ao ato administrativo.

Não se olhava, então, para um outro lado igualmente estratégico e bastante válido do orçamento, que é o de funcionar como instrumento de planejamento da gestão pública, aproveitando-o como meio de autorização legislativa para viabilização de projetos, construção de obras e outros empreendimentos com os quais o gestor público teria que beneficiar a população. Se ainda não estava nítida como está hoje a vertente de planejamento na ação de orçamentar receitas e despesas na Administração pública, hoje não há como abstrair essa finalidade das leis orçamentárias.

Ao inovar na questão orçamentária, criando um ciclo orçamentário, em que seus componentes guardam conexão entre si, a Constituição de 1988 veio valorizar, na gestão pública, a função orçamento como função de elaborar e implementar projetos, programas e ações voltadas para o atendimento às demandas postas pela sociedade, naquele tempo por intermédio dos seus representantes nas casas legislativas. Ainda sem espaços organizados e articulados para agir com poder real de reivindicação, como acontece a partir da adoção de mecanismos de democracia participativa, a sociedade tinha, antes da década de 1950, nos plenários legislativos e nos jornais (então poderosos por falta, ainda, da concorrência da televisão, que mal acaba de chegar ao país), seus espaços para falar ao Poder Público, apresentando demandas coletivas, sugerindo, criticando, denunciando.

A Carta de 1988 reconfigurou a questão orçamentária na gestão pública, estabelecendo um ciclo ao qual se incluíam o Plano Pluriannual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de manter o orçamento anual (agora denominado de Lei Orçamentária Anual-LOA), direcionado e conectado, em seus pontos essenciais com programas, projetos e metas preconizados no PPA. Estava fortalecida, pois, o potencial das leis orçamentárias como peças de planejamento.

### 1.1.3. Orçamento Participativo: adoção, experiência e outros aspectos

No Brasil, o uso do Orçamento Participativo teve início ainda na década de 1970, em alguns municípios brasileiros, como forma de o Poder Executivo consultar a população sobre suas próprias demandas (habitação, educação, saúde, transporte, saneamento e outras). Antes preso à tecnoburocracia e aos resquícios de uma política ultrapassada, o poder local passava, então, a se abrir à interlocução com a sociedade, estimulada pelos anseios de participação popular que se adensavam na razão direta do esgotamento do regime militar, que, pela sua natureza, cerceava essa vontade de ingerência nas decisões referentes à coisa pública.

No período de 1975 a 1986 se desenvolveram as primeiras experiências brasileiras de Orçamento Participativo, contemplando os municípios de Piracicaba (SP), Lajes (SC), Campinas (SP), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Rio Branco (AC), Toledo (PR), Prudente de Moraes (MG), Juiz de Fora (MG) e Pelotas (RS). Elas, ao mesmo tempo que atenderam a um objetivo específico, a participação social na elaboração dos orçamentos dessas localidades, serviram de impulso ao exercício da democracia participativa, sob outras formas.

Nos anos de 1970, o Brasil assistia ao esgotamento do período militar, simultaneamente à existência de demandas sociais reprimidas. Havia, então, uma ânsia por participação coletiva nas decisões administrativas, que cresceu na década seguinte, refletindo-se diretamente nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, convocada para a feitura da nova Constituição Federal, que seria promulgada em 1988.

O cientista político Leonardo Avritzer lembra esse período, dele fazendo esta análise:

A partir dos meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma sociedade civil autônoma e democrática. Tal fato esteve relacionado a diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e negociação com o Estado (AVRITZER, 2007, P. 405-406).

Aduz aquele pesquisador que "o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país" (AVRITZER, 2007, P. 406).

Outros subsídios sobre a articulação de forças comunitárias são oferecidos por Ana Claudia Teixeira, ao lembrar que o OP

não é a única forma de gestão democrática experimentada pelos municípios. Ele faz parte de um conjunto de iniciativas que, desde a segunda metade da década de 1970, fizeram emergir propostas de deixar a administração pública mais permeável à participação popular, tornando-se contrapontos ao regime militar. Os mutirões para a construção de casas populares e as hortas comunitárias em Lages, Santa Catarina, entre 1976 e 1982, durante o governo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), são um exemplo (TEIXEIRA, 2003, p. 191).

Essas iniciativas precursoras já representavam os efeitos do movimento pelo fortalecimento dos municípios brasileiros, que se esboça a partir da década de 1940 e se intensifica a partir da década seguinte, desaguando na consagração, pela primeira vez em nossa história constitucional, do Município como ente integrante da Federação no Brasil. Em consequência, tem-se a partir da década de 1980 a ampliação da autonomia política e financeira dos municípios, que, se ainda não chegou ao nível esperado, pelo residual centralizador que ainda perdura no Governo Federal (União), passou por consideráveis avanços. Um deles foi e está sendo uma maior interlocução entre o Poder local e sua população, por vários meios e métodos, entre os quais o Orçamento Participativo.

Logo veio a percepção de que o Município é o ente federativo por excelência para a concretude da democracia participativa, em razão da proximidade entre gestor e administrados, sem o distanciamento geográfico existente entre os habitantes das cidades em relação aos Governos estaduais e, mais ainda, com referência ao Governo Federal.

Os fatores determinantes do surgimento do Orçamento Participativo no Brasil são analisados sob diversas óticas. Uma delas é do especialista em questões tributárias e orçamentárias Marcos Nóbrega:

Na verdade, entende-se que um dos fatores que levaram ao surgimento do orçamento participativo foi a total inoperância, inércia dos legislativos, sobretudo dos legislativos municipais, em discutir matérias de natureza orçamentária. Na maioria das vezes, os orçamentos não são sequer discutidos e recebem aprovação sem nenhuma apreciação material (NÓBREGA, 2002, p. 96).

Para a jurista Dayse Coelho de Almeida,

o orçamento participativo e as audiências públicas são formas de participação que tem sido bastante elogiadas e servem para embasar a afirmativa de que o povo quer e pode participar do processo de tomada de decisões, e sabe sim discernir o que deseja dentre várias opções, o que esvazia o discurso preconceituoso que só o povo educado pode decidir sobre seus rumos (ALMEIDA, 2009, p. 2).

As audiências públicas representam um espaço para a presença legítima e democrática da sociedade nas decisões dos gestores públicos, devendo ser usufruído pelas associações comunitárias e outras entidades da sociedade civil. É salutar esse processo, desde que não seja maculado por ingerências políticas ou de outra ordem que as afastem do compromisso unicamente com o interesse coletivo, o bem comum.

O direito à audiência pública, originado no Direito Anglo-Saxão, alcançou acolhida internacional já no século XX, sendo recepcionado em diversos tratados e convenções internacionais. Está, implicita ou explicitamente, assegurado no Pacto de San José da Costa Rica, Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Declaração dos Direitos e Deveres do Homem, só para se valer de alguns exemplos.

Fazem-se estas considerações por ser a audiência pública o preferido entre os procedimentos adotados no Orçamento Participativo, como demonstra uma avaliação do OP nos municípios que o utilizam. Embora não tenham poder vinculante, as reivindicações feitas em nome da população em uma audiência pública se revestem, de qualquer modo, de algum peso no processo de definição dos projetos, programas e ações que irão compor principalmente a Lei Orçamentária Anual do Município. Por isso mesmo, são parte essencial para o Orçamento Participativo, seja quando este é adotado pelo Poder Executivo Municipal, seja quando o debate sobre a proposta orçamentária anual da municipalidade se dá já na Câmara Municipal, entre os vereadores e lideranças representativas da sociedade.

É que o modo como se processa o Orçamento Participativo não é rigorosamente igual em todos os municípios que o adotam, variando até mesmo em um mesmo município (quando há mudança de natureza partidária e/ ou ideológica na Chefia do Executivo local) quanto à metodologia. No Rio de Janeiro, por exemplo, numa administração, o OP foi iniciativa do Prefeito, portanto, na fase de elaboração da proposta orçamentária. Em outro momento, sendo outro o Prefeito, este não tomou qualquer iniciativa quanto ao OP, deixando que a Câmara o fizesse, quando da chegada e tramitação, na Casa, do projeto da LOA do Município, limitando-se a ouvir representantes dos bairros e das entidades sociais em audiências na própria Câmara.

A diferença, nesse caso específico, é que o Prefeito, tratando-se de matéria orçamentária possui, institucionalmente, muito mais poder do que os vereadores. O Prefeito está à frente da elaboração da proposta e dá a palavra final a respeito do que nele deve constar ou não. Por sua vez, os vereadores possuem competência legal para apresentar e aprovar emendas ao projeto, mas com limitações impostas legalmente, por se tratar de matéria financeira, portanto, sem a mesma flexibilidade que tem o Prefeito para acatar as propostas encaminhadas pela população.

Há os que optam pela realização de assembléias nas diversas áreas do município, coletando sugestões para o Orçamento-Programa a ser elaborado, tomando como exemplo o sucesso com essa fórmula em Porto Alegre, referência de OP não só no Brasil, mas também para cidades do Exterior. Em outros, a discussão ocorre de modo mais simplificado, em encontros de menor porte, apenas com os representantes de cada área do município.

Há também o caso das cidades em que o Orçamento é discutido apenas no ambiente da Câmara Municipal, indo até ela as lideranças representativas da sociedade. Tem-se conhecimento também das experiências com OP apenas por meio eletrônico, sendo as consultas públicas feitas por meio do site da Prefeitura, como já aconteceu, por exemplo, em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Com os avanços alcançados na tecnologia da informação, as gestões municipais passaram a contar com mais um meio de interlocução com a sociedade, valendo-se de uma nova opção de consulta à população para o Orçamento Participativo: a Internet. Sobre o assunto, o sociólogo Sérgio Amadeu, ex-Coordenador do Governo Eletrônico do Município de São Paulo, afirma que

governos em rede podem ser instrumentos democráticos a serviço da cidadania e da participação política. Processos públicos, como o Orçamento Participativo, ganham mais um espaço de envolvimento da comunicação, de recolhimento de opiniões e propostas, como podem articular consultas eletrônicas (SILVEIRA, 2002, p. 75).

Para os entusiastas do OP, o essencial é que ele seja utilizado da maneira possível na realidade de cada município, por ser uma maneira de a Administração local abrir espaços à participação popular. Ou seja, acham que é mais interessante OP do que a não adoção do instrumento, pois, não havendo o processo de consulta, acentua-se o risco da persistência da cultura do orçamento de gabinete, preparado isoladamente, sem nenhum tipo de articulação com a comunidade.

O importante é, nas condições possíveis,

dado o encurtamento da distância entre o poder público e o cidadão na menor circunscrição territorial (o município), motivar a participação da sociedade, sem o que nenhuma gestão pública se poderá haver por exitosa (RONZANI, 2005, p. 1).

A facilidade de adaptar o Orçamento Participativo às diferentes realidades dos municípios brasileiros é que torna possível que ele possa ser adotado em qualquer região do país, sendo o seu sucesso resultante do empenho dos gestores que a ele recorrem e não dependente de fatores sociais e econômicos. O fato das experiências vitoriosas com o OP acontecerem em municípios de regiões distintas do Brasil comprova pragmaticamente a flexibilidade do OP, que é planejado, formatado em conformidade com as características e as condições econômicas, sociais, políticas e até geográficas de cada município.

Esse lado da questão é analisado por Leonardo Avritzer:

O que torna o OP influente como proposta de redemocratização do orçamento é o peso dos municípios onde ele é praticado. Em 2002, o OP foi praticado nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, cidades com um enorme peso nacional e regional. No entanto, discutir a prática do OP é também reconhecer as enormes variações que existem entre essas cidades ou entre os 103 municípios que praticaram o OP entre 1997 e 2000 (AVRITZER, 2003, p.30).

Pela sua natureza, orçamento não pode deixar de ser utilizado como instrumento responsável de planejamento administrativo, tendo que trabalhar com as prioridades ditadas não pelo Prefeito e sim pela sociedade, pois as dele, geralmente, não coincidem com as da população, em sua quase totalidade. Portanto, se o orçamento é para o povo, que este seja chamado a dizer o que gostaria de ver nele, para atendimento às demandas sociais.

Somente assim, por meio do orçamento, estará sendo feito um planejamento administrativo de olho principalmente na problemática social, nas carências em setores como educação, saúde, transporte e outros; enfim naqueles projetos, programas e ações que possam propiciar a melhoria das condições de vida da população, sobretudo as menos favorecidas economicamente.

O emprego do OP é visto com perspectivas favoráveis, na opinião de Ana Claudia Chaves Teixeira, expressa nestes termos:

A Constituição de 1988 forneceu ainda capacidades financeiras e legais que permitiriam aos municípios a administração de questões locais (Farias, 200). Estas novas capacidades serão importantes para o desenvolvimento da experiência do OP, que se tornará a mais inovadora forma de co-gestão e de controle social sobre o orçamento já realizada no Brasil (TEIXEIRA, 2003, p. 191).

Outro depoimento animador sobre a experiência brasileira com o OP é de Oscar José Rover:

No contexto do OP, a participação é vista como um elemento que gera eficiência, na medida em que através dela se orienta o uso dos recursos públicos de forma adaptada às necessidades e anseios das populações; gera transparência da máquina pública, oportunizando o controle social do uso do dinheiro público; forja a cidadania, na medida em que os espaços participativos são também espaços formadores de cidadãos, constituindo sujeitos políticos que se tornam mais preparados para a construção de políticas públicas (ROVER, 2003, p.292).

No Brasil, o Orçamento Participativo tem sido adotado em mais de 200 municípios, entre os quais São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Icapuí (CE), Belém, Santo André (SP), Aracaju, Blumenau (SC), Belo Horizonte, Cosmópolis (SP), São Bernardo do Campo (SP), Florianópolis, Vitória e Joinville (SC). O Orçamento Participativo, pelos reflexos positivos apresentados sobre as gestões públicas locais, não se restringe ao Brasil, conforme registra o sociólogo português Boaventura dos Santos, um dos estudiosos das experiências de democracia participativa internacionais. Segundo ele, somente na América Latina, ele vem sendo adotado em 1.200 cidades, a exemplo do que acontece também em outros continentes.

Fora do Brasil, podem ser mencionadas como praticantes do Orçamento Participativo, entre outras cidades, Buenos Aires (Argentina), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), San Salvador (Salvador), Barcelona (Espanha), Saint Denis (França), Pieve Emanuele (Itália), Palmela (Portugal), Toronto (Canadá), Manchester (Inglaterra), Bruxelas (Bélgica) e Mons (Bélgica). O instrumento começa a chegar também à África, mais exatamente a Praia, capital do Cabo Verde. Lá, espelhado na vivência com o assunto que tem o Brasil, se iniciaram os preparativos para a utilização do OP pela Câmara Municipal.

## 2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Adotado inicialmente de modo voluntário, o Orçamento Participativo, mesmo ainda com um baixo índice de aceitação no conjunto dos municípios brasileiros, se legitimou pelas experiências exitosas em grande parte das cidades em que foi utilizado. Esta foi uma das motivações para que, na regulamentação dos arts. 182 e 183, por meio do Estatuto da Cidade, cuja proposta teve uma demorada tramitação no Congresso Nacional, houvesse uma grande articulação, sobretudo dos movimentos em defesa da reforma urbana, no sentido de que nele constasse um capítulo (o 4º) sobre a gestão democrática da cidade.

Foi um espaço para a consagração do Orçamento Participativo em nível municipal como obrigação legal, a partir, primeiramente, dos princípios formadores da democracia participativa existentes na CF/88, entre os quais os citados arts. 182 e 183. Essa obrigatoriedade viria posteriormente a ser reafirmada em outros documentos legais, conforme ver-se-á, a seguir, em maiores detalhes.

### 2.1. Orçamento Participativo e a Constituição Federal

A Assembléa Nacional Constituinte, que funcionou de 1977 a 1988, foi pródiga ao inserir na Constituição Federal promulgada em outubro de 1988 mais de cinquenta dispositivos assecuratórios da participação popular na gestão pública. Logo no seu art. 1º a Lei Maior de 1988 assegura ao cidadão o amplo direito ao controle social e outras opções de acompanhamento e participação nas decisões na esfera pública, ao estabelecer que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Exatamente a partir desta inclusão do povo no Poder, justifica-se que a Constituição contenha tantos dispositivos assecuratórios da prática de formas de exercício da democracia participativa ou semidireta.

Mais especificamente ligada ao tema deste trabalho, merece destaque o art. 29, inciso XII, da CF/88 que obrigue cada Município a incluir, entre outros princípios, na respectiva Lei Orgânica a obrigatoriedade da "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". Considerando-se os termos da mesma Constituição, nos artigos disciplinadores da elaboração e votação das leis orçamentárias, irá se constatar que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não implicam apenas controle, prevenção de despesas e fontes de arrecadação para a manutenção da máquina administrativa pública.

Implicando um planejamento financeiro para a execução de programas e projetos, implicam também o próprio planejamento administrativo. Logo, enquadram-se no "planejamento municipal" a que alude o art. 29, no inciso mencionado, constituindo-se, pois, fundamentação constitucional para a obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município.

Viu-se há pouco que orçamentar, na Administração pública, modernamente é planejar, daí o sentido da interpretação intensiva do art. 29 da Constituição Federal, suficiente para embasar toda a legislação que viesse depois dispor sobre obrigatoriedade do Orçamento Participativo.

Essa determinação da Carta Magna de 88 foi cumprida por vários municípios, se não quando da promulgação de suas Leis Orgânicas, mas no processo de revisão delas, já providenciada em várias cidades, a partir da década de 1990. A exigência contida na Constituição e a preocupação em buscar um mínimo de efetividade para o Estatuto da Cidade, a par de outros avanços legislativos envolvendo questões municipais, motivaram a atualização das Leis Orgânicas em várias localidades, entre as quais Fortaleza.

Na versão revisada (datada de 2006) da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, no art. 6º está disposto:

Art. 6º. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de políticas públicas;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferência sobre os assuntos de interesse público;

IV – iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento;

VI – a elaboração e a gestão participativa do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

No Município do Rio de Janeiro, idêntica providência foi adotada, conforme o artigo 255 de sua Lei Orgânica:

Art. 255. Fica garantida a participação popular na elaboração do orçamento plurianual de investimentos, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual e no processo de sua discussão

[...]

VI – pelo orçamento participativo.

Os casos de Fortaleza e do Rio de Janeiro evidenciam que a Lei Orgânica do Município pode ser o espaço ideal para recepcionar a obrigatoriedade do OP Municipal contida no Estatuto da Cidade. Desse modo, figurando na Lei Orgânica, não terá como deixar de ser cumprida como exigência, já que estará inserida na Lei Maior do Município.

Se em todos municípios fosse feita esta interpretação intensiva do art. 29 da CF/88 e houvesse conhecimento e interesse na efetividade do conteúdo do Estatuto da Cidade, certamente seria bem mais expressiva a quantidade de municípios que estariam fazendo do Orçamento Participativo um instrumento democrático para maior legitimidade das leis orçamentárias do Poder local. Mas é isso um problema vinculado à necessidade de maior e melhor educação social e política da população, tema explorado mais no final deste trabalho.

## 2.2. Orçamento Participativo e o Estatuto da Cidade

O objetivo básico do Estatuto da Cidade, denominação dada à Lei nº 10.257/01, de 10 de julho de 2001, foi regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispor sobre a função social da propriedade urbana e o 183 sobre a função social da propriedade rural. Com isso, definiu como objetivos da política urbana o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Com essa finalidade, estabeleceu a exigência do Plano Diretor para o direcionamento ou redirecionamento da ocupação do espaço físico da cidade, de modo a possibilitar o planejamento dessa ocupação e, consequentemente, da divisão territorial do município por áreas específicas (residenciais, comerciais, industriais, de preservação, de interesse social, etc.). Com a exigência do Plano Diretor, veio facilitar o planejamento da administração municipal, uma vez que o zoneamento propiciado pelo Plano viria exatamente para ordenar as atividades econômicas e administrativas locais. Aproveitou-se, então, para inserir no Estatuto, com vistas também à democratização da gestão da cidade, um capítulo, o 5º, relativo à gestão democrática da cidade, para o que criou, entre outros instrumentos, a obrigatoriedade do Orçamento Participativo.

Ao estabelecer as normas reguladoras do uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, ficaram criados no Estatuto os instrumentos da política urbana, tais como o plano diretor, gestão orçamentária participativa, disciplina do parcelamento do uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, IPTU, contribuição de melhoria e vários outros. A preocupação foi assegurar ao poder público meios de controle do crescimento das cidades, procurando discipliná-lo ou mesmo redimensioná-lo, no caso das grandes cidades, cuja expansão desordenada acarretou o agravamento de problemas de moradia, transporte, segurança e saneamento, além de outros.

Faz-se apenas uma síntese para resumir o conteúdo do Estatuto da Cidade, já que, neste trabalho, a ênfase deve ser para a gestão democrática da cidade, posta, logo no inciso II do art. 1º como uma das diretrizes gerais da política urbana nos seguintes termos:

gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação popular na administração da cidade aparece de maneira mais consistente no capítulo V, determinando no artigo 43 o seguinte:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Para efeito de argumentação, veja-se também o artigo seguinte:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Portanto, ao aludir à alínea f do inciso III do art. 4º, a qual se refere à gestão orçamentária participativa da cidade, o art. 44 detalha os procedimentos a serem observados para essa gestão orçamentária, colocando como obrigatório o Orçamento Participativo. A expressão "como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara" não deixa dúvida de que o Prefeito fica obrigado a utilizar o Orçamento Participativo na fase de elaboração das propostas de leis orçamentárias, compreendendo todo o ciclo orçamentário exigido para todos os entes federativos na Constituição Federal, isto é, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em bom Português jurídico, é sempre conveniente atentar para as formas como os verbos aparecem no texto da Constituição e da legislação ordinária, pois são essas formas que vão dar a dimensão da força e da conotação que esses verbos estão tendo no contexto frasal. É o recurso à interpretação intensiva, que é a saída para a percepção do que o texto legal traz nas entrelinhas, que margem de flexibilidade é possível na interpretação deste.

No caso específico do art. 44, a força está na expressão "condição obrigatória", numa linguagem cristalina, de fácil compreensão, não dando margem, pois, a nenhuma dúvida quanto à obrigatoriedade contida naquele dispositivo. Fosse um comando posto em tempos verbais do tipo "promoverá", "assegurará", "garantirá" ou outras também sem plena clareza, uma interpretação intensiva entenderia como obrigatoriedade ou ato voluntário, mas esse não é o caso, como se percebe, do art. 44 do Estatuto.

Diante do exposto, oportuno se torna lembrar o que orienta a boa doutrina em Direito Administrativo: o processo administrativo se torna passível de nulidade quando um dos atos nesse processo foi viciado. Considerando-se que a proposta orçamentária do Município, na sua fase de elaboração e redação, ainda não se constitui num processo legislativo e sim administrativo, a conclusão é de que, no caso de descumprimento da exigência do Orçamento Participativo contido no art. 44 do Estatuto da Cidade, um ato, a participação popular, não foi praticado. Logo, estará criada margem legal para a anulação dessa proposta orçamentária como processo administrativo.

Este é o raciocínio da constitucionalista Maria Macedo Ferrari, ao lecionar que as audiências públicas só podem se realizar a partir de previsão legal. E ai estabelece um laime desse ensinamento com o Estatuto da Cidade, para se referir às audiências estabelecidas como obrigatórias sobre os planos diretores e as propostas de leis orçamentárias municipais. Sobre o assunto, adverte que

Assim, quando prevista como obrigatória – como, por exemplo, no caso previsto pelo art. 40, parágrafo 4º, do Estatuto da Cidade --, a falta de sua realização (das audiências) vicia o ato com nulidade, o que também acontece nas hipóteses previstas nos arts. 43 e 44 do mesmo diploma legal, podendo haver a caracterização de improbidade administrativa do prefeito, quando impeça sua realização ou deixa de garantí-la ( FERRARI, 2003, p. 345).

Posteriormente, idênticos posicionamentos quanto ao assunto seriam externados por outros juristas, tendo sido um deles Régis Fernandes Oliveira, autor de vários livros e com experiência em diversas atividades jurídicas e na vida política. Com a segurança de quem conhece os pormenores jurídicos e técnicos da Administração pública, ele defende intransigentemente a obediência ao disposto no Estatuto

da Cidade quanto ao Orçamento Participativo. São palavras suas:

Em verdade, a lei criou um requisito de validade das diversas leis orçamentárias. Caso não tenha havido audiências públicas e consultas populares, poderão as leis ser questionadas, em sua validade, perante o Judiciário (OLIVEIRA, 2006, p. 397).

Com elas, Oliveira reitera a advertência que já havia feito sobre o assunto:

Em verdade, a participação popular no orçamento, por exemplo, passa a ser obrigatória, o que leva à conclusão de que, em sua ausência, o processo de elaboração do orçamento é viciado, podendo ensejar disputa judicial (OLIVEIRA, 2005, p. 26).

Na oportunidade, ele havia complementado com estas palavras:

Ressalte-se que, ao impor os debates, as audiências e as consultas públicas 'como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara', quer parecer que se cuida de condição de validade do orçamento. Poderá qualquer das leis orçamentárias ser contestada em juízo, no caso de não satisfazerem a tais exigências (OLIVEIRA, 2005, P. 140).

Pela sua abrangência e pelos avanços que traz em termos de democracia participativa aplicada à gestão municipal, o Estatuto da Cidade tem sido exaltado por juristas e estudiosos. Tome-se como exemplo o jurista Walter Ceneviva, para quem, "o aspecto social mais importante da Lei 10.257 foi o de convocar a comunidade municipal para se integrar à gestão democrática da cidade" (CENEVIVA, 2003, p. 175).

Poucos meses atrás, num dos painéis do V Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro, foi discutida a importância do Estatuto da Cidade, classificado, na oportunidade, como "a melhor lei do mundo" pelo mexicano Carlos Morales- Schechinger, do Instituto de Estudos em Habitação e Desenvolvimento Urbano da Universidade Erasmus, na Holanda. Foi mais além, desafiando o Brasil a enfrentar o desafio de provar que o Estatuto é perfeitamente aplicável na prática.

No mesmo evento, especialistas brasileiros e representantes de gestores municipais mostraram-se enfáticos no reconhecimento do significado do Estatuto, reconhecendo que aquele documento legal contribuiu para avanços no planejamento administrativo do Poder Executivo local, e em política sociais básicas, como é o caso do setor habitacional. Demonstraram que, ao regulamentar a função social da propriedade urbana e instituir mecanismos para elaboração do Plano Diretor e para a gestão democrática das cidades, o Estatuto veio propiciar embasamento legal para a implementação de melhorias estruturais e sociais nos centros urbanos, contribuindo até mesmo para a redução do índice de pobreza.

Enquanto se verifica um reconhecimento internacional à importância do Estatuto da Cidade, aqui ele permanece desconhecido, descumprido, ignorado, deliberadamente ou não, especialmente pelos gestores públicos. Não fica no esquecimento absoluto graças a vozes isoladas, otimistas quanto ao crescimento de espaços para a democracia participativa na prática. Continuam cobrando o seu cumprimento e que seus instrumentos, com vistas à efetividade, sejam recepcionados nas Leis Orgânicas Municipais. Um desses entusiastas é o geógrafo e professor universitário José Borzacchello da Silva, que, em artigo no jornal O Povo, diz que o ideal republicano implantado no Brasil em 1989 "assumiria nova significação se os preceitos do Estatuto da Cidade fossem considerados como meio de legitimação de uma sociedade realmente democrática" (SILVA, O Povo, 15/09/2009, P. 7).

Não há dúvida de que o Estatuto da Cidade vem trazer sustentação legal para a aplicação de vários instrumentos capazes de viabilizar políticas urbanas mais eficazes, um melhor planejamento administrativo para os municípios, mas tem alguns pontos que chamam a atenção. O primeiro deles é que se intitula Estatuto da Cidade, quando, de fato, se refere ao município como um todo e não apenas à sede, criando uma equivalência de sentido entre os dois termos. Qualquer geógrafo sabe que cidade e município não são palavras sinônimas, sendo a cidade apenas parte da área total do município, do qual serve de sede.

Um outro ponto é que estende os seus efeitos ao Distrito Federal, que, sabe-se não é cidade, mas um ente específico da Federação, diferenciado dos demais entes, em vários aspectos. Também não é feliz quando trata das exigência do Plano Diretor para os municípios. Primeiro, porque coloca essa exigência para os municípios com mais de vinte mil habitantes, quando deveria ser para todos, como prevenção para evitar o crescimento desordenado das sedes de municípios com número de moradores inferior a vinte mil. Segundo porque não é claro com relação ao prazo para aprovação do Plano Diretor nos municípios criados depois da sanção do Estatuto.

Falhas, pontos obscuros, falta de clareza e outras deficiências de redação legislativa costumam ocorrer nos projetos que tem tramitação demorada no Congresso Nacional. É o caso do Estatuto da Cidade, que esperou muito tempo para ser levado a votação em plenário, quando o texto original já havia passado por diversas alterações, ocasionando uma certa falta de coesão na redação final. São, contudo, detalhes que não tiram o valor do Estatuto como instrumento de melhoria das condições de vida, das atividades econômicas e do cotidiano das cidades.

Tais advertências, é importante reafirmar, não invalidam o Estatuto da Cidade, pelos pontos positivos nele contidos, constituindo-se

em avanços na legislação sobre o ordenamento das cidades e o reordenamento que se faz inadiável naquelas que se agigantaram, num crescimento desordenado. O que não é admitido pelos juristas e outros estudiosos é que dispositivos essenciais do Estatuto da Cidade continuem a ser descumpridos.

Tratando-se de uma lei que se situa na condição de Estatuto, evidente que é uma lei básica para o cumprimento dos arts. 182 e 183 da CF/88 e para uma efetiva gestão democrática das cidades. A tradição jurídica não deixa dúvida de que, se uma lei é básica, não há como fugir das determinações básicas nela estabelecidas. Resumindo: estatuto, conforme a boa doutrina jurídica, não é uma lei qualquer.

### 2.3. Orçamento Participativo e as Leis Complementares

Pelo menos duas leis complementares recepcionam a participação popular na elaboração e discussão das leis orçamentárias municipais: a Lei Complementar nº 101/ 2000, e a Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio de 2009.

Mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LC 101 trata nos artigos 48 e 49 da transparência na gestão fiscal na Administração pública em todos os níveis (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). No art. 48 está posto que essa transparência fica assegurada também "mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos", logicamente não só dos municípios federativos.

Mesmo sem a mesma ênfase do Estatuto da Cidade, porque, ao contrário deste, coloca a obrigatoriedade do Orçamento Participativo um tanto vaga, porém não deixa de ser mais um passo, em matéria de legislação, rumo à efetividade do Orçamento Participativo, com a vantagem sobre o Estatuto da Cidade, que é a de passar uma exigência legal para os demais entes federativos, além dos municípios.

O avanço instituído no art. 48 da LRF em matéria de orçamento público recebeu aplausos do jurista Régis Oliveira, autoridade em assuntos tributários e que considera que

É essencial e importantíssimo o dispositivo que introduz uma condição de validade de aprovação da lei orçamentária. O que antes era mera peça de ficção passou a ser comando obrigatório com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e, agora, a realização de audiência públicas e de consulta passa a ser condição necessária para aprovação das leis orçamentárias (OLIVEIRA, 2005, p. 140).

Em 2009, foi sancionada a LC 131, que trouxe várias alterações no artigo 48 da LRF, que, no tocante à transparência da gestão fiscal, manteve, como uma das formas de assegurá-la a participação popular e as audiências na elaboração das leis orçamentárias dos entes federativos.

No esforço do seu aperfeiçoamento e atualização, a LRF, com o seu novo texto, passou, portanto, a contemplar o Orçamento Participativo. O entendimento do Congresso Nacional foi o de que, diante de sua falta de aplicação, o Estatuto da Cidade deve ser reforçado na forma de recepção do instituto do Orçamento Participativo em outras leis.

Em artigo sobre o tema, um dos mais experientes conselheiro de contas em atividade no Brasil, José de Ribamar Caldas Furtado, do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, chama atenção para esse avanço, ao asseverar que

Um marco importante da LRF foi a institucionalização do chamado orçamento participativo. O parágrafo único do art. 48 dispõe que transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular com realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão do PPA, da LDO. A Lei quer que tal experiência praticada apenas em alguns municípios brasileiros, em face da ideologia do partido político à frente do Poder Executivo, se estenda a todos (FURTADO, 2005, P. 3).

#### Lei de Qualidade Fiscal

Tramitam conjuntamente no Senado três propostas para a elaboração e votação da Lei de Qualidade Fiscal, uma lei complementar que será substituta da Lei nº 4320, dispendo, portanto, sobre elaboração e controle das leis orçamentárias de todos os entes federativos. Os seus propositores colocam três pontos básicos para a nova lei, transparência, gestão e controle, inovando, por outro lado, com a inclusão da exigência não apenas de legalidade, mas também de eficácia, eficiência e efetividade na realização das despesas públicas. Nesse sentido, a nova lei, pelas discussões que está havendo, dentro e fora do Congresso, sobre ela, poderá instituir, inclusive, a exigência da fixação de indicadores, a serem cumpridos na implementação das políticas públicas, nas leis orçamentárias.

Uma das propostas para a nova lei é a garantia de participação da sociedade na elaboração e discussão das propostas das leis orçamentárias, reforçando o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal e do ciclo orçamentário instituído na Constituição de 1988. Por se tratar de matéria polêmica, não existe previsão de quando será levado ao Plenário do Senado nem mesmo o substitutivo aos três projetos em andamento naquela Casa.

Autor da proposta da elaboração e votação da nova lei complementar, substitutivo resultante de três projetos sobre o assunto que

tramitavam no Senado, o senador Renato Casagrande (ES) sobre ela escreveu artigo publicado na edição de 2 de novembro de 2009 do site brasiliense Congresso em Foco, de que extraímos o seguinte trecho:

Necessário, portanto, se faz que aprovemos normas permanentes que estabeleçam um formato de discussão e votação dos orçamentos públicos no país. Não só pela transparência, mas pela necessidade de buscarmos resultados mais eficazes na aplicação dos recursos públicos nas políticas de governo. Refiro-me a um instrumento legal que aborde todos os aspectos, desde o planejamento à contabilização, passando pelo controle dos orçamentos (CASAGRANDE, Renato, 2009).

## 2.4. Perspectivas de avanços na legislação

Encontram-se em tramitação no Congresso algumas propostas que, se aprovadas, poderão contribuir para reforçar a legislação que estabelece a obrigatoriedade do Orçamento Participativo. Entre elas, podem-se destacar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 29, de 2003, de autoria da senadora Lúcia Vânia (GO); e o Projeto de Lei do Senado nº 171/05, de lei complementar (altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de autoria do senador Pedro Simon, dos quais se fala a seguir.

### Lei de Responsabilidade Social

A PEC nº 29 propõe alterar o artigo 193 da Constituição Federal, que passaria a ter a seguinte redação: "Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais, a serem avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos de lei complementar".

Na justificativa à propositura, a parlamentar argumenta que

A aprovação dessa PEC constituir-se-ia o passo inicial para que, obrigatoriamente, viesse a ser constituída, logo em seguida, uma Lei de Responsabilidade Social (LRS) capaz de definir, adequadamente, Metas Macro-Sociais (MMS) para o país e, complementarmente, capaz de instituir um Índice Nacional de Responsabilidade Social.

Observa que a Lei de Responsabilidade Social, a ser regulamentada em lei complementar, como decorrência da aprovação da PEC, a exemplo da Lei de Responsabilidade Social, abrangerá os três níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal). Conterá, conforme está dito na justificativa à PEC, normas gerais para a ordem social e econômica exigindo que metas sociais sejam alcançadas e a exclusão reduzida.

Acrescenta que as Metas Macro-Sociais (MMS) terão que ser conhecidas e acompanhadas por toda a sociedade, o que abre espaço para que, na lei complementar regulamentadora do novo teor do artigo 193 da CF/88, fique determinada a realização de audiências públicas ou outras formas de Orçamento Participativo especificamente para a definição de projetos e programas sociais para a Lei Orçamentária Anual (LOA) do respectivo ente federativo. Será a oportunidade, assegurada em lei, para a população atuar como parceira da Administração no momento de serem postos na LOA esses projetos e programas, bem como os respectivos indicadores e metas.

A iniciativa da senadora por Goiás mira-se na experiência que diversos municípios brasileiros já estão fazendo, adotando a Lei de Responsabilidade Social, tendo como parâmetro uma experiência já consagrada em muitas cidades, que é a existência de conselhos de gestão pública (de direitos ou setoriais) nos quais a comunidade também se pronuncia sobre o planejamento público municipal no âmbito social. São exemplos os Conselhos de Saúde, de Direitos da Criança e Adolescente, de Assistência Social, de Desenvolvimento Rural Sustentável, do Fundeb (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico) e outros, todos com previsão em leis nacionais específicas.

Essas experiências levadas a efeito já representam o resultado de um movimento nacional, o Fórum Brasil do Orçamento (FBO), que congrega cerca de 60 entidades e movimentos sociais em defesa do acompanhamento e participação na formulação e execução do orçamento público federal. Em 2002, o FBO deliberou elaborar uma proposta de Lei de Responsabilidade Social, baseada em cinco princípios: promoção do empoderamento social; desenvolvimento sustentável; combate às desigualdades sociais e regionais; participação e controle social; e transparência e clareza nas informações.

Apoiada na CF/88 e na legislação federal sobre políticas públicas sociais, alguns municípios, estimulados pelo FBO, adotaram a Lei de Responsabilidade Social em âmbito local, antecipando-se à aprovação de uma Lei de Responsabilidade Social para todos os entes federativos. O primeiro município brasileiro a aprovar sua Lei de Responsabilidade Social foi São Sepé (RS), seguindo-se Apucarana (PR), Maringá (PR), Umuarama (PR), Mauá (SP), Montes Claros (MG), Ribeirão Preto (SP) Lucas do Rio Verde (MT) e outros.

Cabe lembrar que a Lei de Responsabilidade Social só existe nesses municípios por uma questão de decisão política, simultaneamente a um movimento popular organizado, e não por imposição legal federal. Essa imposição virá com a aprovação, pela Câmara Federal, da PEC de autoria da senadora Lúcia Vânia, já aprovada no Senado, e, em seguida, de uma Lei de Responsabilidade Social com aplicação obrigatória por todos os entes federativos, com o que, obviamente, os demais municípios ficariam obrigados à adoção de lei dessa natureza.

Ao se reportar à campanha em defesa da aprovação de uma Lei de Responsabilidade Social nacional, ou seja com aplicação obrigatória para todos os entes federativos, Rudá Ricci, um dos coordenadores do movimento, adianta que o esboço da lei nacional concentra-se inicialmente em três eixos. Segundo ele, são os seguintes:

- O estabelecimento de mínimos sociais, metas sociais anuais e quadriannuals a serem definidas por cada ente federativo a partir da definição de prioridades de melhorias sociais;

- A criação de um Sistema Público de Monitoramento de Políticas e Metas Sociais, financiado com recursos públicos e composto por representantes dos conselhos de direitos e políticas públicas já existentes no país;

- A inclusão dessa lei no ciclo orçamentário vigente, isto é, estabelecendo como norma a criação de metas sociais na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual da União, Estados e Municípios.

Os conselhos representativos da sociedade, além da participação na definição das políticas e metas sociais a serem cumpridas pela gestão pública, farão o monitoramento da execução dessas políticas e metas inseridas nas leis orçamentárias, conforme está no esboço da lei preparado pelo Fórum Brasil Orçamento (FBO).

Na aplicação da Lei de Responsabilidade Social, a parte social das leis orçamentárias nesses municípios resulta de um processo de negociação do Poder Executivo com os conselhos de direitos e políticas e entidades locais da sociedade civil. Para o acompanhamento da execução dos programas, projetos e ações sociais definidos na LOA, é constituído um colegiado representativo da sociedade, consolidando-se mais uma experiência de Orçamento Participativo no País, em uma quantidade pequena de cidades, mas que não deixa de ser um exemplo que pode ser visto como incentivo a outras. Será mais um instrumento de apoio legal à luta por uma vida melhor para a sociedade, sobretudo para os segmentos economicamente mais fragilizados.

#### **Projeto do senador Pedro Simon**

De iniciativa do senador Pedro Simon (RS), o PLS 171/05, proposta de lei complementar, inicialmente dispunha em seu art. 1º o seguinte:

Art. 1º. Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão e incentiváram a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

Como se percebe, a proposta seria de que não apenas as entidades, mas até mesmo o cidadão, individualmente, pudessem tomar parte nas fases do processo orçamentário não apenas em nível município, mas também na União, Estados e Distrito Federal. Ficou posto de modo indiscutível o objetivo de fornecer as bases regulamentares para viabilizar a obrigatoriedade da realização de audiências e acolhimento de emendas populares aos projetos de leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais em todos os níveis de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O projeto estabelecia ainda que fossem discutidos com a população e as entidades representativas os relatórios dos tribunais de contas da execução das leis orçamentárias em todas as esferas de governo. Aí entraria também o controle, pela população, também da execução orçamentária, ainda que sem caráter deliberativo, pois se sabe que esses relatórios são julgados pelo Poder Legislativo, quando se trata das contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Federal, Estadual, do Distrito Federal ou do Município) ou pelas próprias cortes de contas quando se trata dos demais gestores públicos nesses níveis de governo.

A propositura, em sua tramitação no Senado (após o que ainda terá que tramitar na Câmara Federal), recebeu, em 2009, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado parecer favorável, mas nos termos de um substitutivo, em que perdeu muito do seu conteúdo original. Sob o argumento de que já havia normatização da matéria no parágrafo único do art. 48 da LRF, o projeto ficou reduzido, na CCJ, ao seguinte teor:

#### **EMENDA Nº -- CCJ (SUBSTITUTIVO)**

##### **Projeto de lei do Senado Nº 171, DE 2005 – Complementar**

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências para dispor sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

##### **SEÇÃO III –A Da Participação Popular**

**Art. 7º -A** Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão e incentivarão a participação dos cidadãos brasileiros, diretamente ou mediante entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

**Art. 7º -B** Para o cumprimento do disposto no art. 7º-A, a participação será exercida mediante:

I – a realização de audiências públicas, precedidas de ampla divulgação;

II - a recepção, para análise, de propostas de iniciativa popular".

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O projeto, como já afirmado, ainda tem um longo caminho pela frente, em termos de tramitação parlamentar, ensejador de outras emendas que possam resultar em um outro substitutivo. Não deixa de implicar um avanço em relação a este assunto, na Lei de Responsabilidade. Persiste, todavia, a mesma lacuna de tudo que já foi sancionado ou se encontra em nível de proposta parlamentar quanto à obrigatoriedade do Orçamento Participativo: não prevê nenhuma forma de punição para a autoridade que descumprir essa imposição, ou seja, é, mais uma vez, norma legal sem punição pelo descumprimento, porta aberta para não ser obedecida.

### **3 A BUSCA DA EFETIVIDADE NA OBRIGATORIEDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

A existência de todo esse suporte legal para a adoção do Orçamento Participativo não apresentou, concretamente, sua efetividade, por razões que precisamos levantar e analisar, com o diagnóstico sobre o assunto. Isso significa dizer que se tem que avaliar como está, em termos objetivos, o Orçamento Participativo no Brasil, notadamente no âmbito municipal.

Nesta proposta de se voltar para esse problema, trata-se de avaliar sua efetividade e eficiência onde vem sendo utilizado, recorrendo-se às diversas experiências feitas, em termos de gestão pública local, em diversos municípios e, em termos de administração estadual, no Rio Grande do Sul. Como a proposta básica deste trabalho volta-se para os municípios, abordam-se, a seguir, esses aspectos de eficiência e eficácia. Segue-se uma abordagem dos caminhos a serem adotados com vistas a essa efetividade, sobretudo com relação à obrigatoriedade do OP nos municípios.

#### **3.1. Orçamento Participativo na prática: efetividade e eficácia**

Vê-se que, apesar da imposição legal do Orçamento Participativo em termos municipais, ela permanece descumprida, por vários motivos. Um deles é a resistência da maioria dos Chefes de Executivo Municipais a essa exigência, postura que aparece como resquício de uma visão ultrapassada de gestão local, em que o titular se considera dono da Prefeitura, abstraindo, por isso mesmo, qualquer forma de participação popular.

O município, como sobejamente demonstrado em inúmeros estudos de diferentes áreas (jurídica, acadêmica, etc.), ainda tem arraigada, entre suas tradições viciadas, a existência do binômio patrimonialismo - clientelismo, inibidor de uma abertura do gestor ao controle social.

Essa questão é enfatizada em artigo do conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, em artigo sobre o surgimento da LRF:

Sabe-se que, na tramitação da LRF no Congresso nacional, o aspecto mais difícil da negociação foi exatamente o que diz respeito à transparência fiscal. Se foi assim na concepção da lei, tem sido também dessa forma no seu cumprimento. Os gestores públicos resistem ao ter que obedecer ao art. 49 da LRF. Mas, por quê? Por que será que os gestores públicos, salvo exceções, insistem em esconder suas contas? Pode-se até ser romântico, mas não se precisa ser ingênuo a ponto de se olvidar o alto grau de corrupção que assola as administrações públicas brasileiras. Diz-se correntemente que, em matéria de gestão de recursos públicos, onde há segredo, há malversação. Mas também não se pode esquecer que há nesse processo uma forte barreira cultural a ser transposta. O gestor público brasileiro não está acostumado ao procedimento de expor suas contas, por isso administra sem estrutura adequada, com falta de planejamento e organização (FURTADO, 2005, p.4).

A postura de esconder as contas é antecedida, quando há, de fato, planejamento administrativo, pelo descumprimento do Estatuto da Cidade, no caso dos municípios. A exigência nele contida quanto à participação popular é desobedecida porque no próprio Estatuto não está prevista nenhuma forma de punição a ser aplicada ao gestor no caso do descumprimento. Fica aberta, desse modo, a porta para a impunidade, já que uma lei estimula o seu descumprimento sempre que não traz nenhuma previsão de sanção, para o caso de ser descumprida.

A bem da verdade, na versão do Estatuto da Cidade aprovada pelo Congresso Nacional em julho de 2001 (quando ele foi também sancionado), o inciso I do artigo 52 estabelecia que incorreria em improbidade administrativa o Prefeito que descumpriesse o parágrafo 3º do artigo 4º do Estatuto, cujo teor era o seguinte: "Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil".

Como se percebe, a vontade do legislador, com o inciso I do art. 52 e o parágrafo 3º do art. 4º, foi de, ao mesmo tempo, garantir a obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município e fixar sanção rigorosa para o gestor que não obedecesse a essa exigência. Os dois dispositivos, contudo, quando da sanção do Estatuto pelo Presidente da República, foram vetados, com o que a lei, mesmo mantendo a exigência do Orçamento Participativo no art. 43, perdeu, por antecipação, praticamente a segurança de que seria aplicada. Isto é, persistiu no teor do Estatuto a exigência, mas sem que houvesse qualquer forma de punição para aquele que a ignorasse, como ocorre na maioria dos 5.560 municípios brasileiros, já que menos de 400 utilizam o Orçamento Participativo.

Pode até ter havido, ao longo do já prolongado tempo de vigência do Estatuto, por parte de algum integrante do Ministério Público Comum ou do Ministério Público de Contas ou ainda do cidadão comum ou alguma instituição, o desejo de forçar o cumprimento da exigência, no âmbito do Poder local, do Orçamento Participativo. Todavia, se isso ocorreu, a impunidade, albergada no próprio Estatuto, desestimulou o desejo de perseguir a efetividade dela.

Nesta situação, a solução, defendida por estudiosos e mesmo por operadores do Direito e lideranças de entidades da sociedade é que promova o Congresso Nacional uma reformulação do Estatuto da Cidade. Tal revisão permitiria o estabelecimento, no Estatuto, dos instrumentos sancionatórios destinados a garantir a exigência do Orçamento Participativo no Município, além de corrigir outras defeituras apontadas no Estatuto.

Uma delas, apontada recentemente no Fórum Urbano Mundial, ocorrido em março de 2010, no Rio e Janeiro, diz respeito à falta de maior clareza, no texto do Estatuto, do conceito de função social da propriedade social, de modo, entre outras vantagens, a facilitar essa definição nos planos diretores de cada município, exigidos, como se sabe, no Estatuto.

### **3.2. Caminhos para a efetividade da exigência legal**

Como se pode depreender até aqui, é indispensável procurar e percorrer alguns caminhos para se alcançar a efetividade da exigência legal do Orçamento Participativo Municipal. Tais vias reclamam o protagonismo não apenas do Congresso Nacional, mas também dos gestores públicos e vereadores em nível local, entidades da sociedade civil, Tribunais de Contas, Ministério Público e outros agentes.

O objetivo deve extrapolar o aperfeiçoamento do aparato legal que configura a exigibilidade para o Orçamento Participativo no Município, incluindo um debate sobre a reformulação do Orçamento Público no Brasil, em todas as esferas de governo, de maneira que passe a haver maior rigor no contingenciamento das despesas fixadas nas leis orçamentárias, pelo menos nas rubricas diretamente relacionadas com direitos sociais.

Não se trata da opção pelo orçamento impositivo como um todo no país, que, convém admitir, não detém ainda a necessária maturidade institucional e política para esse tipo de orçamento. O que se propõe é uma ampliação do número dos itens que já são impositivos no Orçamento Público da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tais como os percentuais de aplicação mínima em educação e saúde e a limitação para despesas com pessoal.

Se não ocorrerem inovações no processo de elaboração e votação das nossas leis orçamentárias, elas continuarão sendo alvo do abuso do poder discricionário dos gestores na utilização do contingenciamento, anunciado, muitas vezes, antes mesmo do início do exercício financeiro para o qual o orçamento foi aprovado. A farra em suspensão de despesas previstas nos orçamentos, os chamados contingenciamentos, tem contribuído para o sentimento de decepção, inclusive, dos defensores do Orçamento Participativo.

Mesmo quando os gestores públicos (muito poucos) utilizam o Orçamento Participativo e acolhem nas leis orçamentárias muitas das sugestões coletadas por meio do Orçamento Participativo, essas propostas não se concretizam. Fica, então, a sensação de inutilidade do Orçamento Participativo, desestimulando, nas ocasiões seguintes, o cidadão a tomar parte em audiências públicas e outras formas de consulta popular com vistas à elaboração das leis orçamentárias anuais.

Enquanto esse sonho de reformatação do Orçamento Público persiste distante, a sociedade deve recorrer aos meios com que conta, sobretudo na legislação, e a instituições que possuem atribuições nessa área. É chegado o tempo de a população cobrar do Ministério Público e dos Tribunais de Contas um posicionamento mais vigoroso quanto à exigência legal do Orçamento Participativo, pelo menos no âmbito municipal.

É por ai que a Justiça, provocada, poderá tomar decisões novas sobre a matéria, plantando sementes para a consolidação, paralelamente aos aperfeiçoamentos na legislação, de uma jurisprudência sustentadora da tese da obrigatoriedade.

O ex-presidente da Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), conselheiro Victor Faccioni, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, reconhece a falta de efetividade quanto ao Orçamento Participativo em âmbito municipal, ao declarar que "creio faltar regulamentar a legislação federal, no que diz com a participação popular no orçamento e contas do mesmo, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal" (FACCIONI, 2008, P. 327).

O ex-dirigente da Atricon, todavia, não aprofunda o assunto, omitindo a existência do Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo em que deixa de explicar como poderia ocorrer a regulamentação da legislação federal impositiva da participação popular na elaboração e discussão dos projetos de leis orçamentárias. Mesmo assim, reconhece a existência do problema, motivo de inquietação para os que desejam ver o Orçamento Participativo com mais ampla utilização nos entes federativos.

A mídia, por sua vez, tem a obrigação moral, como ponto de cumprimento do seu papel social, de incentivar a sociedade ao controle social. Nessa condição, tem condições de fazer sua parte, estimulando o cidadão a buscar no Judiciário os seus direitos de participação e nas instâncias administrativas espaços para se fazer ouvir. No entanto, para poder fazer esse tipo de cobrança, a mídia nacional, no modelo que se tem hoje, se ressente da necessária independência, devido, entre outros fatores, ao atrelamento que mantêm aos governantes.

Essa realidade se agrava mais ainda nos municípios, em muitos dos quais as emissoras de rádio se encontram nas mãos dos prefeitos ou de pessoas aos quais estão ligados politicamente.

Assim, nos municípios o Orçamento Participativo continuará a ser adotado somente onde o gestor tiver para isso vontade política, o mesmo sendo indispensável por parte das câmaras municipais. A estas compete recepcionar na Lei Orgânica de cada município a obrigatoriedade do Orçamento Participativo, tirando a margem de discricionariedade de que os prefeitos ainda se acham possuidores quanto ao assunto.

### **3.3. Uma questão também de educação para a cidadania**

No Brasil, é quase unânime a constatação da existência de um déficit de educação política, o que dificulta o amadurecimento do exercício do voto, um maior engajamento no controle social e apatia de muitos com relação ao aproveitamento dos meios de democracia participativa. É uma deficiência reconhecida pelo ex-presidente da Atricon, Victor Faccioni, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, sobre essa questão, assim se posiciona:

Há uma falta de cultura de participação popular, entendendo boa parte da sociedade que de nada adianta comparecer a reuniões, a audiências públicas, pois as decisões serão tomadas sem ouvir-se o que o povo tem a dizer (FACCIONI, 2008, p. 326).

Muitos estudiosos advertem para a necessidade de que, no Brasil, para consolidar a democracia política, social e econômica, haja muitos avanços nos resultados das políticas públicas direcionadas para a educação. Passaram a defender com maior intransigência uma educação de qualidade que não se restrinja à capacitação profissional, mas que, ao mesmo tempo, conte com a formação para a cidadania, optando por uma pedagogia libertadora.

Somente com uma preparação política, no sentido amplo e salutar que lhe foi dado por Aristóteles, poderemos ver uma população cônscia das deficiências da democracia brasileira, dos pecados da política feita por governantes e parlamentares. Somente por essa via terá o eleitor-cidadão brasileiro discernimento para sentir que o exercício do seu direito-dever de votar vem sendo mal desfrutado; que, na prática, ele não está representado no Legislativo, onde os integrantes se voltam primordialmente para interesses pessoais ou corporativos, esquecendo, deliberadamente, as grandes inquietações e demandas sociais.

Tem-se um panorama em que os protagonistas, beneficiados com o mandato conferido pela sociedade, valem-se de um processo eleitoral viciado e que só será reformulado a contento com uma reforma política, que eles não querem fazer, por contrariar suas conveniências. Desse modo, só com a pressão e participação popular é que poderá haver uma reforma político-eleitoral séria e consequente. Em reportagem publicada na revista Época (ed. 581, 06/07/2009, p. 44), sobre uma avaliação do Congresso Nacional, em pesquisa feita com 247 congressistas, uma das conclusões, segundo a publicação, é de que "os deputados e senadores reconhecem que a sociedade não está bem representada no Congresso".

Aí volta a questão de sempre: o povo só fará essa pressão, essa cobrança, se para isso for conscientizado, por meio da educação política, da educação para a cidadania. Não se trata simplesmente da educação formal, mas de um processo amplo que carece ser desenvolvido e aprofundado também na mídia (pelo menos numa mídia popular, descolada dos interesses das elites), do sindicalismo, dos movimentos populares.

O pedagogo marroquino-espanhol César Muñoz, que conheceu, no início deste século a experiência do Orçamento Participativo Criança que envolveu cerca de 500 unidades escolares mantidas pelo Município de São Paulo, entende que o OP Criança é uma opção duplamente válida. Em primeiro lugar, porque enseja a participação das crianças na definição das políticas públicas que o Município vai colocar na Lei Orçamentária Anual (LOA) a elas dirigidas. Ou seja, rompe-se o hábito de que as políticas públicas para o segmento infanto-juvenil são da alçada unicamente os adultos e não delas, destinatárias e que, nessa condição, sabem, sentem na pele as próprias carências, em termos de educação, lazer, saúde, etc. Em segundo lugar, o OP Criança funciona como instrumento pedagógico voltado para a formação de uma consciência cidadã, levando ao público infantil as primeiras noções de cidadania e, consequentemente, o começo de uma conscientização para a prática democrática.

Um dos objetivos do OP Criança é de consolidar nas crianças e adolescentes a consciência de que são portadores e sujeitos de direito, não podendo ser excluídos quando da oitiva pelo Poder local com vistas à preparação da proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara de Vereadores, para discussão e votação.

Ao analisar a experiência paulista, o Coordenador do Orçamento Participativo da Prefeitura de São Paulo, Félix Sánchez, no prefácio ao livro *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*, de César Muñoz, declara que

O OP Criança é a concretização, no plano da gestão da política pública local, de um projeto de articulação do mundo infanto-juvenil e do mundo adulto. O OP Criança é um mecanismo de participação que combina democracia direta e representação, permitindo um efetivo protagonismo do referido segmento etário da população (MUÑOZ, 2004, p. 10).

Corroborando estas colocações, o próprio Muñoz enfatiza a validade do OP Criança como uma das formas de prática da proposta que ele faz, a partir das idéias do educador Paulo Freire, da Pedagogia da Vida Cotidiana. Esta propõe a preparação para a vida cidadã, a partir da mediação educativa, conforme explica o seu criador:

A mediação educativa é uma realidade concreta, situada entre a outra, o outro (indivíduo, grupos ou comunidade) que oferece consistência, objetividade e realismo à educação, relação de convivência, de envolvimento, que se dá entre as duas partes que protagonizam a vida cotidiana (MUÑOZ, 2004, p. 52).

Espelhado no êxito obtido na capital paulista, outros municípios vem empregando, para a formulação de suas leis orçamentárias, o OP Criança, citando-se como exemplo, bem mais próximo da realidade cearense Caucaia. Naquele município, a utilização do OP Criança, sob a coordenação do professor doutor Marcus Víncius Veras, da Universidade Federal do Ceará, já dura quase seis anos, levando à rede oficial de ensino da municipalidade espaço para participação na gestão pública local e noções de cidadania, participação popular, educação fiscal, transparência, etc.

O fundamental é que haja, por parte das instâncias oficiais e da população uma disposição para a educação para a cidadania, para o amadurecimento das práticas democráticas. Sobre este ponto, é Muñoz que ainda adverte que "não haverá democracia (predominio do povo no governo político de um Estado) enquanto todo o povo não estiver representado", numa crítica, nas entrelinhas, às limitações constatadas na democracia representativa que se tem hoje.

É por isso que ele se empenha em prol da Pedagogia para a Vida Cotidiana, como etapa para uma efetiva capacitação de cada indivíduo com vistas ao exercício da cidadania, alertando para o detalhe de que "podemos dizer que existe democracia participativa a partir de uma participação cidadã intergeracional, global, que não esqueça ninguém" (MUÑOZ, 2004, p.36).

Ao fazer tantas referências à participação popular nas deliberações e formulações dos programas, projetos e ações da Administração, o educador espanhol põe de forma cristalina a conclusão de que essa participação pressupõe um longo processo de preparação, que se inicia na infância, prosseguindo na adolescência, simultaneamente às demais faixas etárias da população. Sobre este ponto, enfatiza que "participação não se improvisa. Requer um processo de: informação-sensibilização; formação" (MUÑOZ, 2004, p. 52).

As idéias de Muñoz encontram convergência com as de estudiosos brasileiros das questões relativas à cidadania, à busca por efetividade de direitos sociais implícitos na prestação de serviços pelos gestores públicos. Se a concretização desses direitos não acontece, deve-se justamente à ausência de um trabalho de conscientização não apenas do movimento popular, mas até mesmo de instâncias oficiais.

Não se tem dúvida, diante da realidade enfocada por esses estudiosos e mesmo do que é divulgado na mídia, que as entidades da sociedade necessitam aliar à sua disposição para reivindicar e o desejo de participar e acompanhar a gestão pública um empenho de

formação do ponto de vista político e legal. Não pode atuar mais objetivamente desconhecendo os dispositivos constitucionais garantidores do direito à participação e documentos legais, como o Estatuto da Cidade e outros que tratam desses direitos.

A visão estrangeira de Muñoz sobre o assunto é chancelada por militantes dos movimentos sociais, como é o caso de Lizandra Serafim, do Instituto Polis, uma das poucas entidades sociais que tem tido a preocupação e o esforço de divulgar o Estatuto da Cidade e outras leis asseguradoras dos direitos inerentes à cidadania e às obrigações sociais dos governantes. Em artigo a respeito do controle social, ela recomenda:

O efetivo exercício do controle social depende não apenas da disponibilização dos instrumentos necessários, mas especialmente da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, grupos e outros atores da sociedade em debater com qualidade as políticas públicas, que sociedade querem, o que é necessário fazer para transformar a realidade de modo a garantir direitos. É aqui que entra o papel insubstituível da sociedade em suas diversas organizações autônomas para ocupar os espaços de diálogo e de partilha do poder com o Estado (SERAFIM, 2008, p. 2).

Por sua vez, do lado da esfera oficial, é notória a inação ou mesmo o desinteresse na efetividade de muitos desses direitos, embora o Poder Judiciário, quando provocado (já que precisa sê-lo, conforme o princípio da inércia que lhe é próprio), já tenha tomado algumas decisões rumo a essa efetividade. Mas é essencial que também outros setores, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, em todos os níveis, se tornem mais atentos na fiscalização da elaboração, aprovação e execução das leis orçamentárias, incluindo-se aí, claro, se está havendo ou não descumprimento de importantes garantias postas na Constituição Federal, nas Constituições estaduais, nas Leis Orgânicas Municipais e na legislação infraconstitucional.

Se não se atingir, no Brasil, essa espécie de convergência, muito do que está na Constituição e na legislação continuará sem cumprimento, deixando de redundar em resultados práticos para a sociedade. Não se nega a importância da aprovação de novas leis que possam tornar mais sólidos os pressupostos constitucionais e legais para a cidadania. Mas esse esforço terá sido em vão enquanto a grande maioria da população desconhecer a existência de todo esse arcabouço legal e dele, por ignorância, não fizer uso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como advertiu-se inicialmente, este trabalho não teve a preocupação de promover nenhuma revolução espetacular no estudo sobre Orçamento Participativo, de inventar a roda com relação ao assunto. Sua intenção primordial foi de servir de manifesto em defesa do cumprimento de algo que está consolidado, claramente positivado na lei: a obrigatoriedade da adoção do Orçamento Participativo no âmbito dos municípios.

Para isso, tivemos que fazer um apanhado que, se não foi profundo (em razão dos limites espaciais de uma monografia), foi, pelo menos, abrangente. Partiu da criação da democracia, que nos foi deixada, como estímulo até, acredita-se, como herança pelos atenienses que, cinco séculos antes de Cristo, já acreditavam no poder do povo de se manifestar em praça pública em favor do atendimento às demandas coletivas pelos governantes. Depois, sintetizamos a trajetória da democracia como opção de governança pública, até chegar à democracia participativa.

Os passos seguintes referiram-se ao surgimento do orçamento público; Orçamento Participativo; a realidade deste no Brasil, em termos legais e práticos. Conclui-se com um questionamento, de que não se pode fugir, do nível de educação política do nosso povo, defendendo e mostrando as razões impulsionadoras da necessidade de uma redefinição rumo a uma melhoria e ampliação dessa educação.

Feito isto, podem-se fazer, então, as seguintes considerações finais:

1) A democracia participativa representa um grande avanço no exercício da democracia, por propiciar à sociedade meios e instrumentos para uma efetiva interlocução da Administração com o povo, sem intermediações desnecessárias;

2) A experiência com Orçamento Participativo no Brasil, ainda que em número restrito de municípios (levando-se em conta que são 5.560), deve ser avaliada como fornecedora de subsídios e estimuladora à sua utilização pelas outras municipalidades, tendo como resultado o fortalecimento do poder local, ou seja, do Município como ente federativo;

3) Uma leitura cuidadosa da Constituição Federal de 1988 e vários documentos legais não permite dúvidas quanto à compreensão de que, para os Municípios, a utilização do Orçamento Participativo não é ato de voluntarismo, mas sim uma imposição legal, infelizmente descumprida por uma série de fatores que analisamos ao longo deste trabalho;

4) É indispensável o esforço de buscar para o Orçamento Participativo não apenas a efetividade de sua obrigatoriedade no âmbito municipal, mas a efetividade, eficácia e eficiência das propostas levadas, por meio dele, ao gestor público local;

5) É importante avançar na consolidação de uma legislação infraconstitucional que, amparada nos mais de cinqüenta dispositivos constitucionais asseguradores de formas e meios para a prática da democracia participativa, fortaleça a presença do cidadão nas

deliberações da Administração pública, já que delas ele é o destinatário, na contrapartida, em forma de serviços, que a gestão pública deve à população, em retribuição pelo pagamento de uma das mais pesadas cargas tributárias do mundo;

6) Não haverá sentido em legislar na direção do fortalecimento da cidadania e na garantia da fruição dos direitos fundamentais e sociais que a Administração está obrigada a promover, em nome da dignidade humana, alcançada à condição de principal postulado norteador da feitura da "Constituição Cidadã", se não for proporcionada à população suficiente educação política que possa conscientizá-la quanto à existência e cobrança dos seus direitos fundamentais.

Perseguindo tais objetivos, pode parecer que a sociedade está se deixando levar por utopias, diante de uma visão derrotista que tira muitos brasileiros da luta pelo fortalecimento dos seus direitos de cidadania, empurrando-os para a apatia ou o comodismo da omissão. Porém, com esses sonhos, que são projetos plenamente viáveis e não momentos de utopia, os brasileiros estarão buscando o crescimento do índice de aplicação prática dos instrumentos da democracia cidadã.

Participar das decisões na esfera pública, fazer-se ouvir nas deliberações sobre as políticas públicas, marcar presença como cidadão-contribuinte não é uma opção cívica para uso imediato. Exige perseverança, preparação e coragem para, pertencendo a setores da sociedade que formariam o mundo dos fracos, tornar-se forte para ser ouvido e portar-se como protagonista e não mero figurante no confronto de idéias e propostas entre governantes e sociedades. Somente assim cada um pode fazer controle social não como um silencioso espectador, mas como um participante ativo nas discussões promovidas na esfera pública.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Claudio Weber. Prevenção x punição para o controle do setor público. Brasília, **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 35, n.101, jul./set. 2004, p.7-12.

AGUIAR, Afonso Gomes. **A Lei 4.320 comentada ao alcance de todos**. Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará –INESP/ Assembléia Legislativa do Ceará, 1997.

ALMEIDA, Dayse Coelho de. Devido processo legislativo: instrumento de participação popular. Disponível em <http://jusvi.com> (<http://jusvi.com/>) Acesso em 06/08/2009.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília, v.27, 2001, p.161-176.

ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R.; AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de Responsabilidade fiscal comentada e anotada**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p.13-60.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Eveline (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra/ Unicamp, 2002, p.17-46.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARRETO, Paulo; ESTRADA, Rolando J. Soliz e CERETTA, Paulo Sergio. Orçamento municipal como instrumento de planejamento. P. 106-128. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, ano 1, n.1, 1985. Porto Alegre.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8.ed. ver. e ampl. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BOBBIO, Norberto e VIROLI, Maurizio. **Direitos e deveres na República**: os grandes temas da política e da cidadania. Trad. Daniella Becaccia Versiani. Rio: Ed. Elsevier, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **A salvaguarda da democracia constitucional**. Nomos, Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.22, jan./dez. 2003, p. 247-262.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BOSCO, Maria Goretti Dal. **Audiência pública como direito de participação**. Dourados (MS), Revista Jurídica Unigrand, v.4, n.8, jul./dez. 2002, p. 137-157.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Responsabilidade na gestão pública**: os desafios dos municípios. Brasília: Edições Câmara, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 30.ed. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União de 05/05/2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Diário Oficial da União de 28/05/2009.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. 2.ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição nº 29, de 2003. Dá nova redação ao art. 193 da Constituição Federal. Senadora Lúcia Vânia. Brasília, Diário Oficial do Senado, ed. de 10/05/2003.

BRASIL. Proposta de Lei do Senado (PLS) nº 171/05, de 2005. Dispõe sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário. Diário Oficial do Senado, Ed. De 13/05/2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001:Monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União/Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal & orçamento público municipal**. Curitiba: Ed. Juruá, 2003.

BUGARIN, Bento José. Evolução do controle externo no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v.32, n.87, jan.mar./2001, p. 224-237.

CARTAXO, Joaquim. Gestão participativa. **O Povo**, Fortaleza, 06 jan. 2009, p.7.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, José Nilo de. Estatuto da Cidade, Lei de Responsabilidade Fiscal e arrecadação dos municípios. **Interesse Público**, ano 11, n.55, maio/jun. 2009. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009, p. 371-376.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio e SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

CEARÁ. Constituição do Estado. Fortaleza: Assembléia Legislativa, 2010.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Cartilha de orientação para agentes públicos e cidadãos**. 3.ed. Fortaleza: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 2009.

CENEVIVA, Walter. Direito Urbanístico Brasileiro e Estatuto da Cidade in GRAU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo da (org.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003, p. 165-176.

Como o Congresso se enxerga. **Época**, 06/07/2009. São Paulo: Ed. Globo, p.42-50.

COSTA, Fábio Dino de Castro e. A função realizadora do Poder Judiciário e as políticas públicas. In: MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice. **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/ Expressão Gráfica e Editora, 2005, p. 119-155.

CUNHA, Armando e REZENDE, Fernando. Orçamento e desenvolvimento In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio e SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 57-72.

DAGNINO, Eveline (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Eveline. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades In: DAGNINO, Eveline (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra/ Unicamp, 2002, p.279-302.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Imprensa e democracia representativa. Disponível em [www.observatoriadimprensa.com.br](http://www.observatoriadimprensa.com.br) (<http://www.observatoriadimprensa.com.br/>) Acesso em 07/04/2010

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2003.

Especialistas lamentam falta de aplicação do estatuto da cidade no Brasil. Disponível em [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br) (<http://www.cnm.org.br/>) Acesso em 23/03/2010.

FACCIONI, Victor. Controle da administração pública. Entrevista. **Interesse Público**, ano 10, n.52, Nov./dez. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 325-330.

FARIAS, Cláudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: um versão da implementação do OP-RS In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. P. 217-248.

FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. O "papel" do Judiciário no "drama" da implementação de políticas públicas. **Boletim Científico**, ano 5, n.20/21, jul./dez. Brasília: Escola Superior do Ministério Público Federal (ESMPU), 2006, p. 111-134.

FIGUERÊDO, Carlos Maurício Cabral e NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **Os municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: perguntas e respostas**. Brasília: Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), 2001.

GENRO, Tarso. **Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município. Câmara Municipal de Fortaleza, 2008.

GOMES, Geraldo José. A responsabilidade fiscal e a criação de novos municípios. **Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina**, ano 4, n.5. 2007. Florianópolis, p.123-136.

GRAU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo da (org.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal: lei complementar 101/2000 comentada e legislação correlata anotada**. São Paulo: Ed. Juarez Oliveira, 2002.

HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos. **Interesse Público**, ano 10, n.48, mar./abr. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 275-304.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A participação popular e o processo orçamentário**. São Paulo: Ed. de Direito, 2000.

LAGO, Roberto. O exercício da cidadania via o acompanhamento do orçamento e controle de convênios. **Revista de Gestão Pública e Controle**, v.1, n.3, ago. 2007, Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, p.213-236.

LESSA, Luiz Fernando Voss. Democracia, globalização, economia e direitos humanos. **Boletim Científico**, ano 5, n.20/21, jul./dez. 2006, p. 43-70. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

LIMBERGER, Têmis. Efetividade da gestão fiscal transparente: o valor da cultura constitucional. **Interesse Público**, ano 10, n.52, Nov./dez. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 75-88.

LUCAS, Randolph. **Democracia e participação**. Trad. Cairo Paranhos. Brasília: Ed. UNB, 1985

MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/Expressão Gráfica e Editora, 2005.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. P. 129-156 In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortex, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alcântara (org.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

MENEZES, Eunivaldo Gonçalves de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira in Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e transparência da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União/ Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, ano 1, n.1, 1985, p. 29-44. Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. O controle público exercido sobre a atividade financeira e orçamentária do Estado: dados comparativos entre os sistemas de controle exercidos nos âmbitos da União Européia e do Brasil. **Interesse Público**, ano 11, n.53, jan.fev./2009, p. 29-68. Belo Horizonte: Ed. Fórum.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública:** mecanismos de centralização. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 21 de dezembro de 2009.

MORAES, Filomeno. O que é o poder? Algumas considerações tendo em conta as conjunturas internacional e brasileira IN: MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/Expressão Gráfica e Editora, 2005, p. 25-38.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política:** legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1992.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras.** São Paulo: Ed. Manole, 2003.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade, anotações à Lei nº 10.257**. de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUÑOZ, César. **Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 2004.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEUS, Ilvo. **Lei complementar 101/2000:** entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), 2002.

NAVARRO, Zander. O "orçamento participativo" de Porto Alegre (1989-2002); um conciso comentário in AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil:** orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. P. 89-128.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias.** São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. Orçamento participativo: instrumento de democratização da gestão pública In: **O poder, o controle social e o orçamento público.** MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.). Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/Expressão Gráfica e Editora, 2005, p. 55-62.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Brasília, **Revista de Informação Legislativa**, ano 34, n.135, jul.set./1997, p. 271-282.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 2.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de e HORVARTH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro.** 3.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

PAIVA, Maria Arair Pinto (org.). **Direito:** controle e autonomia no espaço público. Rio de Janeiro: Ed. Uapê, 2006.

PALHANO, Raimundo. Poder, controle social e orçamento público In: MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/ Expressão Gráfica e Editora, 2005, p. 13-24.

Parceria entre TRE e Prefeitura de Contagem viabiliza Orçamento Participativo Digital. Disponível em [www.tre-mg.gov.br](http://www.tre-mg.gov.br) Acesso em 12/09/2009.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional.** Rio: Ed. Renovar, 199.

PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. Disponível em <http://jus2.uol.com.br> (<http://jus2.uol.com.br/>) Acesso em 16 de novembro de 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões e NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da administração pública e tendências à luz do estado democrático de direito. P. 79-148. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** Ano XXII, n.2,2004.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo:** o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Ed. Manole, 2001.

QUEIROZ, Marcus Vinicius Rodrigues de. **O orçamento público municipal como instrumento de justiça social.** Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado. Monografia do Curso de Especialização em Controle Externo. Fortaleza, dez./2004.

REIS, Marlon Jacinto. Abuso do poder e eleições in MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer /Expressão Gráfica e Editora, 2005. P. 63-86.

REVISÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PEDRO GOMES/ MS. Disponível em [www.camarapedrogomes.com.br](http://www.camarapedrogomes.com.br) (<http://www.camarapedrogomes.com.br/>) Acesso em 06/08/2009.

RICCI, Rudá. Por uma lei de responsabilidade social ou para se contrapor ao Estado. Disponível em [www.espaçoacadêmico.com.br/](http://www.espaçoacadêmico.com.br/) ()  
Acesso em 23/10/2009.

RICCI, Rudá. Responsabilidade fiscal e social. Fascículo nº 12 do Curso Educação Fiscal e Cidadania. P. 193-208. Fortaleza: O Povo/ Fundação Demócrito Rocha, 2009.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima e JUCÁ, Roberto Laena Costa. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. P. 75-88. Nomos. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará**, v. 24, jan./dez. 2005, Fortaleza.

RONZANI, Dwight Cerqueira. O município como alternativa federativa no Brasil. Campos (RJ), **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n.7, dez./2005, p. 113-143.

ROVER, Oscar. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**: orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. P. 249-296.

SÁ, Magno Tarcísio de; CÂMARA, Silvia Martusceli da; e CARDOSO, Ramon Siqueira. Uma abordagem geral do orçamento, da receita e da despesa. P. 21-49. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, ano 24, n.59, jan./jun./2004.

SADER, Emir. Para outras democracias In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2.ed. Brasília: OMS, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento do capital social. **Revista Controle**, v. VII, n.1, abril/2009. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

SCHRÖDER, Celso Augusto in MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/ Expressão Gráfica e Editora, 2005.

SERAFIM, Lizandra. Controle social: que caminhos? Disponível em [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br) (<http://www.direitodoestado.com.br>)  
Acesso em 23/09/2009.

SILVA, José Borzacchielo da. Cidade e Repúblca. **O Povo**. Fortaleza, 15/11/2009, p.7.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana In: DAGNINO, Eveline (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra/ Unicamp, 2002, p.143-186.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.) **A inovação democrática no Brasil**: orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. P. 157-188.

SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**: orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. P. 297-334.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Governo eletrônico e inclusão digital In: HOFMEISTER, Wilhelm. **Governo eletrônico**: os desafios da participação cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002. P. 69-81.

SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos**: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-92). São Paulo: Brasiliense, 1996.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil In: DAGNINO, Eveline (org.). **Sociedade civil espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra/ Unicamp, 2002, p. 47-104.

TEIXEIRA, Alberto. A força da sociedade civil e a construção do contrapoder. In: MACEDO, Miguel e BOGÉA, Maria Alice (org.) **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/ Expressão Gráfica e Editora, 2005, p. 87-118.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formato de experiência In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 1003. P. 189-216.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio: Ed. Renovar, 1995.

TOURINHO, Rita. Dos atos de improbidade por violação de normas constantes do Estatuto da Cidade. P. 91-122. **Interesse Público**, ano 11, n.53, jan./fev. 2009. Belo Horizonte: Ed Fórum. P. 285-290.

VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e prevenção do desgoverno. P. 87-110. **Interesse Público**, ano 10, n.48, mar./abr. 2008. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

VUOLO, Cassyra L. Os tribunais de contas como instrumento de construção da cidadania **Interesse Público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 9, n.46, nov./dez. 2007, p. 93-113.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zanbder (org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 61-88.

#### Autor

**José Ossian Lima** (<http://jus.com.br/950418-jose-ossian-lima/artigos>)

Jornalista e radialista. Graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ateneu. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE).

#### Informações sobre o texto

Artigo também publicado no boletim Governet e no site do Observatório das Cidades da Universidade Federal de Sergipe.

Como citar este texto (NBR 6023:2002 ABNT):

LIMA, José Ossian. A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município. A (não) efetividade em discussão. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15 ([/revista/edicoes/2010](http://revista/edicoes/2010)), n. 2652 ([/revista/edicoes/2010/10/5](http://revista/edicoes/2010/10/5)), 5 ([/revista/edicoes/2010/10/5](http://revista/edicoes/2010/10/5)) out. ([/revista/edicoes/2010/10](http://revista/edicoes/2010/10)) 2010 ([/revista/edicoes/2010](http://revista/edicoes/2010)). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17559>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

---

## **CONTÉM 15 CÉDULAS DE VOTAÇÃO**

Veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº.083/2013—Contido no Autógrafo nº.088/2013.  
33<sup>a</sup>. Sessão Ordinária - 30/09/2013.

- 6 favoráveis à aprovação do voto  
9 contrários à aprovação do voto  
1 nulos  
1 brancos  
1 ausente
-

CONSULTA/6314/2013/AP

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA – SP

At.: Sr. Rener da S. Amancio

**Processo legislativo – Projeto de lei de diretrizes orçamentárias**  
– Emenda parlamentar que determina que o Executivo formate a proposta orçamentária anual de forma participativa – Conceito – Características – Art. 44 do Estatuto da Cidade – Processo de formação da peça orçamentária ocorre no âmbito do Poder Executivo – Teor constante da emenda legislativa, por ingerir na atuação do Executivo, viola o art. 2º da CF/88 – Inconstitucionalidade – Posicionamento jurisprudencial – Considerações objetivas.

**CONSULTA:**

*“A Prefeita Municipal de Municipal de Mococa encaminhou para a Câmara Municipal, projeto de Lei que “dispõe sobre as Diretrizes da Lei Orçamentária para 2014 e dá outras Providências”. Quando da discussão da matéria, um dos Edis apresentou proposta de Emenda a referida Lei, acrescentando/alterando um dos seus artigos, onde propôs a instituição do orçamento participativo. A Prefeita vetou tal emenda, justificando que a mesma é inconstitucional, tendo em vista que somente o Poder Executivo poderia propor o chamado “orçamento participativo” (razões de voto anexo). Assim indaga-se:*

*A) É inconstitucional, ou ainda, há algum tipo de vício na referida emenda, tendo em vista que foi proposta pelo Poder Legislativo Municipal?”.*

## ANÁLISE JURÍDICA:

Esclareça-se, inicialmente, que o *orçamento participativo* caracteriza-se como um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos.

Grife-se que a possibilidade de utilização do orçamento participativo pelo Poder Público encontra-se autorizada pelo art. 44 do Estatuto da Cidade, cujo teor estabelece que “no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”

Saliente-se que a implementação desta espécie de formatação do orçamento público ocorre “(...) Com diferentes metodologias em cada município em que o OP é executado, suas assembleias costumam ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais, elegendo também delegados que representarão um tema ou território nas negociações com o governo” (Fonte: Wikipédia: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Or%C3%A7amento\\_participativo](http://pt.wikipedia.org/wiki/Or%C3%A7amento_participativo), acessado em 27/9/2013).

Com efeito, grife-se que tal processo democrático, quando regularmente adotado pelo Poder Público, ocorre sob a supervisão e no âmbito do Poder Executivo municipal, detentor da prerrogativa de reunir o conteúdo recebido pela sociedade para, ato contínuo, formatar a proposta orçamentária, na forma do teor constante do art. 22 da Lei federal nº 4.320/64.

Nos parece, desta feita, que a decisão de formatar a proposta orçamentária, permitindo a efetiva participação da sociedade, é do Executivo municipal, haja vista que é desse Poder a prerrogativa de elaborar as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e encaminhá-las, posteriormente, ao Legislativo, por

meio de competente projeto de lei, cuja iniciativa é exclusivamente sua, ex vi do art. 165 da CF/88.

Restando delineado, portanto, o que se entende por "Orçamento Participativo", em resposta, considerando-se que a determinação constante da emenda parlamentar não se relaciona ao teor constante do art. 48, parágrafo único, inc. I, da LC nº 101/00, mas sim no expediente acima destacado, tendo em vista que o conteúdo jurídico constante da emenda aprovada acaba por intervir no processo de elaboração da LOA, que ocorre no âmbito do Executivo, já que será necessário criar uma estrutura no âmbito deste Poder para permitir que os cidadãos participem da elaboração do orçamento municipal, por invadir esfera de competência privativa do prefeito, entende-se que configurada está a ingerência do Poder Legislativo sobre o Executivo, circunstância que acaba por violar o princípio da separação e harmonia dos poderes insculpido no art. 2º da CF/88.

Corroborando a nossa assertiva, é o entendimento do eg. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal, de iniciativa de vereador, com rejeição ao veto do Prefeito, que autoriza o Poder Executivo a instituir o orçamento participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária do município. Pesem embora os bons propósitos do legislador, a lei em apreço invade o âmbito de atuação reservado ao Chefe do Executivo. Além disso, implica em criação de despesas, sem a necessária previsão de recursos no orçamento municipal. Pedido procedente" (ADIn. nº 103.638.0/2-00).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. AÇÃO PROCEDENTE, POR VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 47, II E XIX, "A", 144, 174, §§ 2º E 9º, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO" (ADIn. nº 165.308-0/0-00) (destaques do original).

"Ação direta de inconstitucionalidade da Lei n. 2.845, de 31 de agosto de 2001, do Município de Poá, que "dispõe sobre a criação das Comissões Regionais

do Orçamento Participativo, do Conselho Municipal do Orçamento Participativo e dá outras providências" - Diploma legal originário de projeto de iniciativa parlamentar promulgado depois de rejeitado o veto do Prefeito - Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes (arts. 24, § 2º, 1º e 2º, 5º e 144 da Constituição Estadual) - Ação julgada procedente" (ADIn. nº 91.640-0/1).

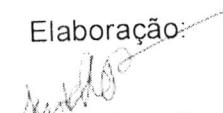
"Ação direta de constitucionalidade. Lei nº 2.326/03 de Ubatuba. Instituição de elaboração e fiscalização orçamentária do Município em lei dispende sobre o orçamento participativo. Afronta aos artigos 5º e 144, 174 e 176, da Constituição do Estado, por invasão de competência privativa do Executivo. Ação procedente" (ADIn. nº 104.857.0/9-0-00).

Ante todo o exposto, nos parece que a emenda parlamentar, que determinou a elaboração do orçamento municipal de forma participativa por caracterizar a ingerência de um Poder sobre o outro, detém a mácula da **inconstitucionalidade**, haja vista a violação do princípio da separação e harmonia dos poderes assentado no art. 2º da CF/88.

Essas são, por fim, as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 27 de setembro de 2013.

Elaboração:

  
Anielto dos Reis Parziale  
/OAB/SP 259.960

Aprovação da Diretoria NDJ

  
Angelo Iadocico  
Superintendente



GRIFFON BRASIL ASSESSORIA LTDA.  
CENTRO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA - CEAP  
11-3666.2551 – consultas@grifon.com

## RELATÓRIO DE CONSULTA

À

Câmara Municipal de Mococa

Aos cuidados do Dr. Rener da S. Amancio

Data da consulta: 24/09/2013

Data da resposta: /09/2013

Consulta nº. 0002.0000.8587/2013

### Questionamento:

A Prefeita Municipal de Mococa encaminhou para a Câmara Municipal, projeto de Lei que “dispõe sobre as Diretrizes da Lei Orçamentária para 2014 e dá outras Providências”. Quando da discussão da matéria, um dos Edis apresentou proposta de Emenda a referida Lei, acrescentando/alterando um dos seus artigos, onde propôs a instituição do orçamento participativo. A Prefeita vetou tal emenda, justificando que a mesma é inconstitucional, tendo em vista que somente o Poder Executivo poderia propor o chamado “orçamento participativo” (razões de voto anexo). Assim indaga-se:

A) É inconstitucional, ou ainda, há algum tipo de vício na referida emenda, tendo em vista que foi proposta pelo Poder Legislativo Municipal?

## Conclusão:

### 1- DA CONSULTA FORMULADA.

Trata-se de consulta que apresenta questionamento acerca da constitucionalidade de emenda apresentada pelo Poder Legislativo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, acrescentando o “orçamento participativo”.

Esclarece o consulente que a emenda foi aprovada, contudo foi objeto de veto pelo Executivo Municipal.

Ante a consulta formulada, cabe tecer as seguintes considerações.

### 2- DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.

Preliminarmente, importante discorrer acerca das leis orçamentárias.

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 dispõe que existirão três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamentos Anuais.

Estabeleceremos o conceito de cada uma:

O PPA (Plano Plurianual) é a lei que define o planejamento das atividades governamentais; as prioridades do Governo pelo período de 4 (quatro) anos. De acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, o PPA deve conter “*as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*”.

A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) é a lei anterior à lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. De acordo com a Constituição Federal, artigo 165, § 2º, a LDO estabelece “*as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do*

*Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento”.*

Cuida-se de lei anual, porque fala o texto nas “despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”. Como o próprio nome está dizendo, deve traçar regras gerais para aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais. Deve traçar metas e prioridades que deverão constar do plano plurianual, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, ou seja, o que deve ela conter. Deverá dispor, igualmente, sobre as alterações na legislação tributária, isto é, quando pode haver a inserção das receitas.

A LOA (Lei Orçamentária Anual) disciplina todos os programas e ações do governo federal no exercício. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura (de cada ano). Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo Chefe do Executivo, transformando-se na Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Legislativo um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

Feitas estas elucidações, passemos a analisar a possibilidade do Poder Legislativo apresentar emenda aos Projetos de Lei de iniciativa do Executivo.

### **3- RESTRIÇÃO AO PODER DE EMENDA DO LEGISLATIVO EM PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO**

Muito bem, a Constituição da República de 1988 estabelece o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

O ordenamento constitucional Pátrio funda-se, expressamente, na importância basilar de se ressaltar e preservar os limites de competência entre os órgãos, permanecendo, destarte, assegurado o respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Consequência disso é que cada Poder constituído possui uma relação de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.

Na esfera municipal, ainda que não se considere o Poder Judiciário em sua composição, é de se concordar que a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da elaboração de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara os atos daquele.

Com isso, entende-se que os projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, não comportam emendas alterando os limites dos interesses que o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação do projeto.

Ora, sabe-se que ao Poder Legislativo, por ser o propagador do anseio popular, é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. E é a própria Constituição da República que garante o poder de emenda, ao mesmo tempo em que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar é parte integrante do poder de legislar; se assim não fosse o Legislativo se resumiria num simples confirmador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Todavia, quando se trata do poder de emendar projetos de lei cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo, algumas questões devem ser observadas.

Essa regra de reserva pauta-se não somente no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

Deste modo, a exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É preciso atentar para o fato de que o interesse da Administração Pública é que constitui a razão de ser primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

Portanto, se a exclusividade é atribuída igualmente quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

**Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva.**

Confirmado esta narrativa, colacionamos a seguinte decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEFENSORIA PÚBLICA - REMUNERAÇÃO - PISO REMUNERATÓRIO NÃO INFERIOR A SETE (7) VEZES O MENOR VENCIMENTO DA TABELA DO PODER EXECUTIVO - VINCULAÇÃO REMUNERATÓRIA CONSTITUCIONALMENTE VEDADA - NORMA LEGAL RESULTANTE DE EMENDA PARLAMENTAR - ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ART. 63, I) E MATERIAL (CF, ART. 37, XIII) - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - PERICULUM IN MORA CARACTERIZADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO: A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, a limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente. PISO REMUNERATÓRIO E VINCULAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA: A estipulação de piso remuneratório que provoque a automática majoração dos vencimentos do cargo público vinculado, sempre que ocorra aumento do estipêndio devido a categoria funcional erigida pelo legislador comum a condição de paradigma (cargo público vinculante), incide na

vedações constitucionais que desautorizam a vinculação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Precedentes do STF.

(STF. ADI 1070. MC / MS - MATO GROSSO DO SUL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 23/11/1994. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 15-09-1995 PP-29507. EMENT VOL-01800-01 PP-00187)

No que tange especificamente ao caso sob análise, devemos salientar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 166, § 4º, o seguinte:

Art. 166. [...]

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Da redação do dispositivo constitucional retro transcrito, podemos afirmar que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá receber emendas do Poder Legislativo, valendo ressaltar que tais emendas devem observar os preceitos insculpidos nos arts. 2º, 63, I, 165, § 5º, c/c 166, § 3º e 166, § 4º, todos da Constituição Federal.

Nesse sentido, vejamos as seguintes decisões da Suprema Corte:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, em que se questiona o art. 47 da Lei estadual 2.799/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013). O governador requerente sustenta, em síntese, que as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias apresentadas pela Assembleia Legislativa daquela unidade da federação – ao “contemplar a inserção de verbas destinadas a emendas parlamentares individuais e de bloco ou bancada” - tornaram o dispositivo questionado inconstitucional, haja vista a ofensa aos preceitos insculpidos nos arts. 2º, 63, I, 165, 165, § 5º, c/c 166, § 3º e 166, § 4º, todos da Constituição Federal. Devido à relevância da matéria e o seu

especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, adoto o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999. Solicitem-se informações. Após, ouça-se, sucessivamente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República. Publique-se. Brasília, 11 de dezembro de 2012. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI – Relator. (ADI 4839, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 11/12/2012, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 13/12/2012 PUBLIC 14/12/2012) (grifos nossos)

"Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela EC 14, promulgada em 10-11-1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes." (ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-04-2010, Plenário, DJE de 20-8-2010.) Vide: ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001. (grifos nossos)

Assim sendo, desde que observados os preceitos insculpidos nos arts. 2º, 63, I, 165, § 5º, c/c 166, § 3º e 166, § 4º, todos da Constituição Federal, o Poder Legislativo poderá apresentar emenda ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No caso ora analisado, a emenda apresentada foi a “aditiva”.

Vejamos, pois, o seu conceito:

Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, visando modificar o seu texto original, suprimindo, alterando ou acrescentando dispositivos. As emendas podem ser supressivas, substitutivas, modificativas, aditivas ou de redação e só poderão ser apresentadas quando as proposições estiverem em exame nas comissões ou quando em Ordem do Dia. Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra [...]

Fonte: <http://www.alerj.rj.gov.br/processo9.htm>, acessado em 26/09/2013  
(grifos nossos).

Vê-se, pois, que as emendas aditivas acrescentam dispositivos ao texto original.

No caso em exame, a emenda aditiva instituiu o “orçamento participativo”.

Este, por sua vez, pode ser definido como a expressão do exercício da democracia, com a participação efetiva do cidadão no planejamento orçamentário estatal, tendo o cidadão um papel ativo no planejamento orçamentário democrático.

Contudo, considerando que o dispositivo foi acrescentado por iniciativa de Vereador, devemos aclarar que está eivado de inconstitucionalidade formal, pois afronta a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, conforme se verifica dos julgados abaixo colacionados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. AÇÃO PROCEDENTE, POR VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 47, II E XIX, A, 144, 174, §§ 2º E 9º, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE ALÉM DE INSTITUIR A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DA LEI PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NA LEI DE ORÇAMENTO, [...]. AÇÃO PROCEDENTE A participação popular na elaboração, implementação, fiscalização e acompanhamento das leis orçamentárias é exigência democrática alicerçada na Carta Política e reiterada, pelo princípio da simetria, nas Cartas Estaduais. Além disso, foi previsão expressa no Estatuto da Cidade e condiz com o novo paradigma de Democracia Participativa instaurada com o advento da Constituição Cidadã de 5/10/1988. Nada obstante, sua observância não prescinde do exercício das competências contempladas no sistema. No caso, é o Executivo quem detém a iniciativa do processo legislativo a ele especialmente reservada pelo constituinte.**

(TJ-SP - ADI: 1653080000 SP , Relator: Renato Nalini, Data de Julgamento: 12/11/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/12/2008)

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE ORCAMENTO. ELABORACAO. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA INSTITUIDORA DO "ORCAMENTO PARTICIPATIVO". INCONSTITUCIONALIDADE POR VICIO FORMAL E MATERIAL. COMPETE PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COM O AUXILIO DOS SEUS SECRETARIOS A ELABORACAO DA LEI DE ORCAMENTO. VICIOS FORMAL E MATERIAL DA LEI N-4123 DO MUNICIPIO DE CANOAS, INSTITUIDORA DO "ORCAMENTO PARTICIPATIVO", RECONHECIDOS. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 597024447, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Maria Rosa Tesheimer, Julgado em 25/08/1997)

(TJ/RS. Número: 597024447, Seção: CIVEL, Tipo de Processo: Ação Direta de Inconstitucionalidade Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Decisão: Acórdão, Relator: José Maria Rosa Tesheimer, Comarca de Origem: PORTO ALEGRE)

#### **4- Conclusão.**

Diante de todo o exposto, este Centro de Estudos da Administração Pública conclui que a emenda apresentada pelo Legislativo está eivada de inconstitucionalidade formal, eis que afronta a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

É o Parecer!

**F.N.C.R.**

**P.A.S (AAA)**

**Ana Paula Santos Soares de Paula**, OAB/SP 316.068, Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino.

**André Palmeira Alves**, OAB/SP 328.366, Pós-graduando em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas (GV Law).

**Carla Costa Lanciano**, OAB/SP 257.315, Especialista em Direito Público pela UNIDERP - Universidade Anhanguera e LFG – Instituto Luiz Flávio Gomes.

**Cristiane Zangirolamo Fidelis**, OAB/SP 235.500, Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Fabiana Nader Cobra Ribeiro**, OAB/SP 181.098. Pós Graduanda em Direito Público pela UNIDERP - Universidade Anhanguera e LFG – Instituto Luiz Flávio Gomes.

**Felipe Clasen Diogo**, OAB/SP 179.278-E.

**Fernando Silva Tosi**, OAB/SP 198.229-E

**Flávia Cristina Rodrigues e Rodrigues**, OAB/SP 235.544, Especialista em Direito Empresarial pela EPD – Escola Paulista de Direito.

**Flaviano Hoth de Barros**, OAB/SP 219.824. Pós-graduando em Direito Público pela UNIDERP - Universidade Anhanguera e LFG – Instituto Luiz Flávio Gomes.

**Paola Sorbile Caputo**, OAB/SP 238.204, Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Pedro Jose Rocha e Silva**, OAB/SP 314.869.

**Samir Moraes Nader**, OAB/SP 240.186, Especialista em Direito Administrativo pela UCAM – Universidade Cândido Mendes/Prominas.

**Soraya Mendes**, OAB/SP 259.493.

**Orientadores:**

**Jairo Bessa de Souza**, OAB/SP 44.649, Especialista (nível mestrado) em Direito Constitucional pela PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Joaquim Fonseca**, OAB/SP 314.215, Bacharel em Direito pela Universidade Anhembi Morumbi, Especialista em Direito Constitucional pelo Complexo Educacional Damásio de Jesus, Mestrando em Direito Difuso e Coletivo - e Contador CRC/SP 124.373.

**Kelly Eguchi Priori**, OAB/PR 39.752, Especialista em Direito Tributário pela Unicuritiba.

**Márcio de Paula Antunes**, OAB/SP 180.044.

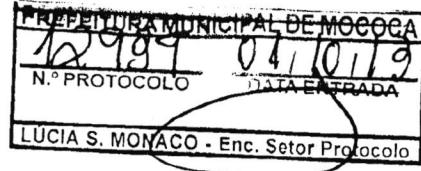
**Pollyane de Almeida Santos**, OAB/MG 85.377, Especialista em Direito Público pela Faculdade Newton Paiva – MG.

**Ricardo Victalino de Oliveira**, OAB/SP 251.443, Especialista em Direito Público pela EPD, Mestre em Direito do Estado pela USP – Universidade de São Paulo, Doutorando em Direito do Estado pela USP – Universidade de São Paulo, Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo.

**Colaboradores:**

**Adolpho Henrique de Paula Ramos**, Especialista em Direito Processual pela UBM (Centro Universitário de Barra Mansa).

**André Rovegno**, Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP; Doutor em Direito do Estado pela USP.



# Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

Ofício nº.964/2013-CM.

Mococa, 1º de outubro de 2013.

**Senhora Prefeita:**

Cumpre-nos levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para cumprimento do § 5º., do art. 41, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal em Sessão realizada no dia 30 de setembro último, **rejeitou** o veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº.83/2013, referente ao Autógrafo nº.088/2013, encaminhado a consideração desta Casa, através do ofício nº.1.411/2013.

A respeito aguardamos providências com relação ao cumprimento do disposto no parágrafo 6º., do artigo 41 da Lei Orgânica do Município, inclusive comunicando-nos se a matéria em questão será ou não promulgada por Vossa Excelência dentro do prazo de 48(quarenta e oito) horas que a Lei Maior do Município estabelece, em caso negativo, informar o número da lei, caso couber a Câmara promulgar.

Na oportunidade enviamos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Respeitosamente

GUILHERME DE SOUZA GOMES  
Presidente

**Excelentíssima Senhora  
Maria Edna Gomes Maziero  
Prefeita Municipal  
Mococa**

**Edifício “Dra. Esther de Figueiredo Ferraz”**

Praça Marechal Deodoro, 26 - Centro - CEP 13.730-047 - Mococa -SP  
Telefone: (19) 3656-0002 - Email: [camaramococa@yahoo.com.br](mailto:camararamococa@yahoo.com.br)