



# Constituição e Democracia Participativa:

A questão dos orçamentos públicos  
e os conselhos de direitos e garantias

Waid Francis de Oliveira





# Constituição e democracia participativa:

A questão dos orçamentos públicos  
e os conselhos de direitos e garantias

Waidd Francis de Oliveira

Copyright © 2014, D' Plácido Editora  
Copyright © 2014, Waidd Francis de Oliveira

**Editor Chefe**  
*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**  
*Tales Leon de Marco*

**Capa**  
*Tales Leon de Marco*

**Diagramação**  
*Bárbara Rodrigues da Silva*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D' Plácido Editora.



**Editora D'Plácido**  
Av. Brasil, 1843 , Savassi  
Belo Horizonte - MG  
Tel.: 3261 2801  
CEP 30140-002

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

Oliveira, Waidd Francis de.

Constituição e democracia participativa: A questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

**Bibliografia**

ISBN: 978-85-67020-32-7

1. Direito 2. Direito Constitucional I. Título II. Direito Constitucional III. Democracia  
IV. Waidd Francis de Oliveira

CDU342

CDD 341.2

Dedico às minhas filhas Ana Helena,  
Maria Fernanda e à minha esposa Beatriz.



*“Sentir profundamente qualquer injustiça cometida contra qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo, é a qualidade mais bonita de um revolucionário.”*

*Che Guevara.*



# Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Orçamento Público</b> .....	<b>17</b>
2.1 Análise histórica.....	17
<b>3. Elaboração do Orçamento Público no Brasil</b> .....	<b>23</b>
<b>4. A Origem, o Fundamento e o Conceito do Princípio Representativo no Marco Constitucional Liberal e no Projeto Político Burguês</b> .....	<b>29</b>
<b>5. A Democracia Participativa</b> .....	<b>39</b>
<b>6. A Previsão Para o Exercício da Democracia Participativa na Constituição da República Federativa do Brasil</b> .....	<b>49</b>
<b>7. Conselhos De Direitos e Garantias, Sua História e Seus Elementos</b> .....	<b>57</b>
7.1 A história dos Conselhos no Brasil.....	57
7.2 Conceito.....	60
7.3 Paridade.....	63
7.4 Atores.....	66
7.5 Funcionamento.....	68
7.6 Fiscalização.....	69
7.7 Regimento Interno.....	70

7.8 O papel do poder público.....	71
7.9 As assembleias e fóruns que discutem as políticas públicas e elegem os conselheiros.....	72
<b>Conclusão.....</b>	<b>75</b>
<b>Referências.....</b>	<b>79</b>

# Introdução

1

Um dos primeiros momentos na Idade Média em que ocorreu a limitação do Poder de um estado investido na pessoa de seu Rei deu-se na Inglaterra, tendo como pano de fundo a questão orçamentária. O Rei John de Lackland, conhecido como Rei “João sem Terra”, se vê diante de uma situação de crise financeira proveniente de gastos excessivos da coroa, tendo como única saída o aumento de impostos sobre os bens e rendas dos Barões Feudais. A atitude do Monarca causa insatisfação e beligerância, culminando com a preparação de uma marcha contra o próprio Rei. Antes que aconteça o confronto, as duas forças decidem assinar uma carta de intenções, que ficou conhecida como Magna Carta, limitando o poder do Rei e prescrevendo que a partir daquele momento qualquer instituição ou majoração de impostos deveriam ser consentidos por um conselho, estabelecendo a partir de então o princípio de que toda lei criada no reino deveria ter o consentimento dos governados, devidamente representados.

A Magna Carta é considerada o primeiro documento histórico de limitação do poder de um Estado, surgindo com aquele documento um importante movimento para o fortalecimento das ideias que culminariam no constitucionalismo moderno<sup>1</sup>.

Mais tarde na França, a população pertencente ao terceiro estado, incentivada pelos burgueses, revolta-se contra a realeza, o clero e a nobreza, pertencentes ao primeiro e segundo estados, diante também da insuportável carga tributária exigida daqueles, cobrança que agravava ainda mais a situação de penúria da mencionada população. O Abade e líder revolucionário Emmanuel Joseph Sieyès consegue reunir o terceiro estado, e na ausência

---

<sup>1</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, Constitucionalismo e ideologia: uma discussão cinematográfica, in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007, pág.261-287.

de representação dos demais estados, que numa tentativa de golpe, esvaziavam a assembleia, o revolucionário então, declara os presentes uma assembleia constituinte e cria, dentre outras garantias, o voto por representação pessoal, abolindo a forma anterior do voto por estado.

Quase ao mesmo tempo os habitantes da Nova Inglaterra, sentindo-se oprimidos por sucessivos ataques aos seus direitos e pelos onerosos impostos exigidos pela Coroa britânica, não tiveram outra saída senão o ato pela sua libertação.

No Brasil não foi diferente. Também em 1789 a crise econômica da capitania de Minas Gerais agravou-se muito com a elevação da dívida com a Coroa portuguesa. Diante do atraso nos pagamentos dos impostos por parte dos mineradores, um novo tributo foi criado. Intitulado “*a derrama*”, este exigia que toda a população tornara-se obrigada a contribuir, propiciando o motivo para a revolta, conhecida como Inconfidência Mineira: movimento de inspiração liberal e republicana pela independência de Minas Gerais, que se propunha a criar uma República, com a capital em São João Del Rei<sup>2</sup>.

A declaração dos direitos do homem e do cidadão francesa deixa bem claro a preocupação com o orçamento público, atribuindo o direito a todo cidadão de fiscalizar por si ou por seus representantes toda a trajetória do processo orçamentário, qual seja, os gastos dos recursos desde a arrecadação, auferindo-lhes a prerrogativa de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Na declaração de independência norte-americana é evidente a insatisfação pela criação ou reajuste do imposto sem o consentimento da população.

O processo orçamentário brasileiro é regido pela Lei 4.320 de 1964, que regulamenta todo o processo no âmbito da União, dos estados e dos municípios. A iniciativa para a elaboração do Orçamento Público no Brasil está previsto nos artigos 84, inciso XXIII e 165 da Constituição Federal, cabendo a iniciativa somente ao Presidente da República no caso da União, e ao chefe do Poder executivo nos demais entes da federação. Ao Poder Legislativo cabe a aprovação ou não do orçamento apresentado, bem como a proposição de emendas supressivas ou aditivas, sendo que neste último caso, é obrigatória a indicação das fontes de recursos para tal fim.

A questão a ser exposta é justamente o distanciamento da população na elaboração do orçamento público. Mesmo diante de Princípios como o participativo e da descentralização político-administrativa, ambos elencados em nosso ordenamento jurídico supremo, vai longe a possibilidade de participação e consentimento expresso por parte dos cidadãos, seja na criação, no reajuste, no planejamento e principalmente na aplicação dos recursos públicos.

---

<sup>2</sup> GARCIA. Maria, 1789: Inconfidência Mineira, a Revolução Francesa do Brasil. Tributação e o direito à liberdade. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 18, n. 71, abr.-jun. São Paulo, 2010, pág. 206.

Essa questão remete-nos a uma discussão acerca do melhor modelo de democracia, e permite profundas reflexões sobre os modelos de participação e de sua adoção, adotados pela Constituição Federal de 1988, dentre eles, os instrumentos de participação indicados expressamente: o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular. Mesmo neste traçado institucional, contudo, outro modelo de participação torna-se uma alternativa necessária e chama atenção por diversos motivos; a participação direta na deliberação dos gastos públicos e das políticas públicas e a forma paritária dos Conselhos de Direitos e Garantias inovaram a estrutura administrativa no Brasil.

Todo o processo participativo no Brasil teve início na década de 1930, e nasceu com a superação do sistema político anterior, fortemente marcado pela exclusiva presença na arena política dos representantes das elites latifundiárias.

Contudo, somente com a Constituição Cidadã o legislador brasileiro desenhou uma estrutura que pudesse tornar realidade um antigo anseio da sociedade civil organizada: participar da discussão de questões que podem interferir no seu próprio destino.

O parágrafo único do artigo 1º da atual Constituição Federal contém uma norma taxativa: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*<sup>3</sup>.

Se as enormes populações dos Estados Nacionais e as dificuldades procedimentais decorrentes nos levam à democracia representativa e às suas conseqüentes e angustiantes questões, a regra constitucional faz uma clara opção pelo exercício direto do poder pelos representados.

O titular do poder – o povo – é seu mais legítimo exercente.

Este exercício direto do poder pelo povo, contudo, não tem sido observado em nossa jovem democracia.

Isto nos leva à questão da legitimidade das decisões tomadas em nome do povo e às discussões infundáveis sobre a implementação das políticas públicas, saneadoras dos problemas destes legitimados.

Isto só poderia se verificar com o fortalecimento dos instrumentos de participação direta.

A questão óbvia que demanda resposta é a seguinte: não seria mais racional e lógico estruturar um processo de discussão e decisão política envolvendo diretamente os representados? Não seria mais legítimo a democracia participativa tornar-se a regra e a democracia representativa tornar-se exceção? Não seria mais justo a própria população definir de forma direta as prioridades dos gastos públicos?

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012. Parágrafo Único, art. 1º, pág. 2.

Com o dispositivo constitucional inserido no parágrafo único do art.1º da Constituição Federal <sup>4</sup>, nosso modelo constitucional abriu uma oportunidade sem precedentes para que a população brasileira abandonasse a posição de participante passivo das discussões políticas e assumisse a de autora em um sistema participativo e verdadeiramente democrático. Nossa população, assim, tem a chance de participar ativamente das decisões políticas que interferem diretamente em seu próprio dia a dia.

Dessa participação decorre a busca da legitimidade dessas mesmas decisões.

A Constituição Federal de 1988, com isto, nos dá a chance de estruturar na prática os princípios republicanos estabelecidos no texto constitucional e, daí, viabilizar ou construir um espaço democrático em que as verdadeiras questões sociais possam ser objeto de tratamento e discussão.

Esta estruturação e esta construção tornariam secundário o processo de legitimação atual, no qual os teóricos e os políticos propagam a atribuição de legitimidade com o resultado do processo eleitoral.

Os vícios<sup>5</sup> conhecidos deste processo, contudo, impedem e tornam cômicas todas estas “teorias”.

Na verdade, os políticos e suas políticas só alcançarão legitimidade verdadeira, se estiverem associadas e vinculadas a uma forte participação popular, alinhando, desta forma, suas posições aos verdadeiros anseios do povo.

A presente pesquisa buscará analisar a possibilidade de envolvimento e aproximação do cidadãos no processo de elaboração do orçamento público, permitindo a eles a decisão sobre o que é prioridade com relação aos gastos públicos. Abordaremos a importância e a necessidade desta participação na elaboração do orçamento pelos verdadeiros destinatários das referidas despesas.

O exercício da democracia é direito fundamental de quarta geração e os direitos políticos, de primeira geração, neste caso, entendidos como direitos de participação no poder do Estado.

Desta forma, a participação dos cidadãos nas decisões políticas é um direito inalienável, estampado no parágrafo único do artigo 1º e do artigo 14 de nosso ordenamento jurídico supremo.

---

<sup>4</sup> “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012. Parágrafo Único, art. 1º, pág. 2.

<sup>5</sup> Segundo GOHN “alguns vícios existentes na concepção liberal, que explicam a constituição de redes clientelistas movidas pelo poder econômico ou de prestígio político, não ficam ausentes na concepção de participação democrática, porque o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída essa representação. GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica.3.ed – São Paulo, Cortez, 2007, pag. 17.

Com isso, este trabalho apresentará uma breve noção sobre a origem do orçamento público; uma síntese sobre a elaboração do dito orçamento no Brasil; as ideias acerca da legitimidade da democracia participativa em detrimento da democracia representativa; a ideologia de pensadores clássicos a respeito do sentido e do conceito de democracia, a previsão para o exercício da democracia participativa em nossa Constituição Federal e finalmente uma possibilidade de participação dos cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, quais sejam, nos Conselhos de Direitos e Garantias.

O parágrafo único do artigo 1º da atual Constituição Federal contém uma norma taxativa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O titular do poder – o povo – é seu mais legítimo exercente.

Com esse dispositivo nosso modelo constitucional abriu uma oportunidade sem precedentes para que a população brasileira abandonasse a posição de participante passivo das discussões políticas e assumisse a de autora em um sistema participativo e verdadeiramente democrático. Nossa população, assim, tem a chance de participar ativamente das decisões políticas que interferem diretamente em seu próprio dia a dia.



EIXOS TEMÁTICOS: Introdução // Orçamento Público // Elaboração do Orçamento Público no Brasil // A Origem, o Fundamento e o Conceito do Princípio Representativo no Marco Constitucional Liberal e no Projeto Político Burguês // A Democracia Participativa // A Previsão Para o Exercício da Democracia Participativa na Constituição da República Federativa do Brasil // Conselhos De Direitos e Garantias, Sua História e Seus Elementos



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

[www.livrariadplacido.com.br](http://www.livrariadplacido.com.br)

ISBN 978-85-67020-76-1



9 788567 020761