



UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

CAMPUS CENTRO

DIREITO

Alessandra Batista da Silva

O DIREITO FINANCEIRO E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

RIO DE JANEIRO

2018

Alessandra Batista da Silva

O DIREITO FINANCEIRO E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

Projeto de monografia apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina Metodologia do Trabalho Monográfico do curso de Direito da Universidade Candido Mendes (*campus Centro*).

Orientador: Professor Nilson Furtado

RIO DE JANEIRO

2018

ALESSANDRA BATISTA DA SILVA

DIREITO FINANCEIRO E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

**Monografia apresentada como requisito indispensável para a obtenção do título de
bacharel em Direito da FDCM**

Nota()

Professor: _____ (UCAM) - Orientador

Professor: _____ (UCAM) Professor

Professor: _____ (UCAM) Professor

RIO DE JANEIRO, _____

Referência

Silva, Batista, Alessandra, O DIREITO FINANCEIRO E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE SOCIAL 2018.

Total de folhas 70.

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2018.

FURTADO, Nilson (orientador).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar, a Ele a honra, a glória e o louvor para todo sempre. Ao meu esposo Sebastião Antônio da Silva por ser meu motivador, intercessor e provedor. Ao professor Madruga que em cada aula demonstrava a paixão por sua área, e a paciência necessária para transmitir todo o seu conhecimento, devoto a ele minha inspiração pelo tema.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso, não tem pretensão de esgotar o assunto e sim debatê-lo. O Direito Financeiro tutela todos os serviços públicos, sendo essencial a estes. Contudo nas literaturas apresentadas, o que deveria incidir como peça fundamental para controle, passam a ser apenas demonstrativos e estes por sua vez não têm a atenção merecida da sociedade em geral pela função que desempenham. No afã de organização do sistema, o legislador desenvolveu métodos legais a serem seguidos revestidos de uma técnica absoluta para operar o orçamento público, mas, para aqueles que são os destinatários finais da política pública através dos serviços públicos, a realidade da compreensão está aquém do controle pretendido e da efetividade. Poderíamos classificar como desidioso o interesse pelo orçamento público, ou enfadonho e carente de métodos práticos para promoção do controle social, que dispõe de tímidos esforços para que a sociedade participe efetivamente da elaboração dos orçamentos públicos em nosso país.

Palavras Chaves: Direito Financeiro, Controle Social, Sociedade

SUMÁRIO

O DIREITO FINANCEIRO E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

- 1 INTRODUÇÃO
- 2 CONTROLE NO ORÇAMENTO PÚBLICO
 - 2.1 Controle Interno
 - 2.2 Controle Externo
- 3 SISTEMA DE VIABILIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ESTATAIS
 - 3.1 Princípios do Direito Financeiro
 - 3.2 Orçamento Público
 - 3.2.1 Princípios Orçamentários
 - 3.2.2 Leis Orçamentárias
 - 3.3 Emendas Parlamentares
 - 3.4 Orçamento Impositivo
- 4 DIREITO FINANCEIRO E A SOCIEDADE
 - 4.1 Recursos Orçamentários e Políticas Públicas
 - 4.2 Controle Social
 - 4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal
- 5 CONCLUSÃO
- 6 REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

O direito financeiro no nosso país começou a ser sistematizado nos idos de 1964, com o advento da Lei 4.320. Apesar de registros históricos de que as constituições brasileiras e as províncias já se preocupavam com o tema, em virtude da necessidade de se garantir receita aos entes federativos. Desta forma não se podia verificar uma distinção entre o Direito Tributário que se ocupa dos métodos de atuação fiscal do estado e do Direito Financeiro que por excelência cuida da viabilização das atividades estatais por meio do orçamento público, de onde decorrem todo e qualquer serviço público.

O Direito Financeiro enquanto sistema de viabilização das atividades estatais, se debruça em cima de Orçamento Público, Despesas e Receitas Públicas. O presente trabalho estará adstrito ao Orçamento Público e a forma de controle do mesmo.

Nesta esteira, ao ser concebida a Constituição Federal da República Brasileira de 1988, tanto o Código Tributário Nacional quanto a Lei 4.320/64 foram recepcionadas com status de Lei Complementar.

No sentido de conferir mais transparência e controle às finanças públicas, a Lei da Responsabilidade Fiscal fora promulgada em 2000, tendo a missão também regulamentar dispositivos constitucionais.

O interesse pelo tema no que tange o Controle Social e o Direito Financeiro decorre da necessidade de compreender com exatidão o sistema de viabilização das atividades estatais, daí como se definem os orçamentos, despesas e receitas, do ponto de vista da população solapada por investimentos polpudos em algumas áreas e escassos em outras.

Em que pese à discricionariedade conferida aos detentores de mandatos eletivos, que definem os investimentos de acordo com as perspectivas partidárias, ideologias orçamentárias que são postas em prática de acordo com os interesses de quem no momento em questão detém o poder e assim a determinação dos investimentos.

O controle, interno, externo e controle social se discernem, os primeiros são revestidos de tecnicidade e só podem ser interpretados por especialistas, os termos utilizados superávit ou déficit e outros termos técnicos que são pouco compreendidos, não são usuais, cotidianos em virtude de não haver o controle social.

Os noticiários demonstram que a lógica dos investimentos públicos e escolha dos programas sociais bem como a falta de investimento em outras políticas públicas importantes marcam as gestões públicas que são silentes em relação ao controle social e a participação efetiva na escolha de como os investimentos devem ser feitos.

O orçamento público é o responsável por dar vida a todo tipo de elucubrações dos agentes públicos, acerca das finanças públicas, do que decorre a aferição das necessidades e a satisfação das necessidades da população, que aguarda o manejo dos recursos de forma adequada.

O que se constata facilmente é que não existe mecanismo claro implementado para que o controle social definitivamente consiga interpretar a metodologia na escolha dos investimentos a exemplo da crise na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, ensejando a necessidade de Intervenção Federal dada o descontrole e situação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).

O Rio de Janeiro encontra-se como o último Estado em termos de investimento na área de informação e inteligência policial, os pesquisadores apontam que a falta de investimento na área é uma das razões pelas quais o Estado está imerso na atual crise.

Para uma maior compreensão do fato foram investidos em 2017, ano em que foi registrado o maior número de mortes violentas em oito anos no Rio, foram gastos R\$ 2.469.

Uma declaração interessante de cunho orçamentário feita pelo Ministro da Segurança Pública Raul Jungmann foi feita acerca do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública (Lei de 13675/2018), referiu-se ao mesmo declarando:

“O Estado vai ter que dizer quanto investiu e onde investiu, se não demonstrar isso, deixará de receber recurso para a área”.

A declaração do eminente Ministro aponta para o controle interno, externo e o controle social dos gastos públicos na área. Como sistema de viabilização das atividades estatais, observamos na fala do Ministro, a necessidade da prestação de contas. Mas, ainda assim não há garantias reais da consecução do atendimento das necessidades públicas na execução dos gastos, que podem ser legais e mesmo assim não atenderem de fato a necessidade proposta e nem mesmo atendimento aos princípios do direito financeiro e orçamentário.

Poder-se-ia pensar no controle social como barreira, para além dos controles interno e externo previstos legalmente e que a ausência do mesmo poderá significar na maioria das vezes o descumprimento das necessidades públicas.

Para, além disso, o papel dos órgãos responsáveis pela fiscalização e aprovação das contas públicas de ofício não tem o papel de fomentar o conhecimento amplo a população. Sendo esta delegada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é frequentemente descumprida no que tange ao orçamento participativo, as audiências públicas para discussão sobre os investimentos públicos.

A validade dos atos do Poder Público precisa estar ligada a uma norma jurídica superior. Sendo esta a base do Estado de Direito. A atuação do Estado cumpre algum dever imposto pelo Direito. Dessa forma sob a ordem jurídica, e a submissão do Estado tem relação com o princípio da legalidade. Tal percepção é o pano de fundo para o desenvolvimento das atividades de controle que serão descritas no presente trabalho.

Observar as notícias de desvios tendo conhecimento do Direito Financeiro traz consigo um novo olhar, sendo este o objetivo geral da presente pesquisa; um exemplo recente foi o caso do Ino (Instituto Nacional de Traumatologia) Ministério Público Federal e a Receita Federal estimam que um esquema de fraude em compras de próteses e equipamentos médicos pela Secretaria de Estado do Rio de Janeiro chegaram a R\$ 300.000.000,00 (Trezentos Milhões de Reais) em 2017 e outro caso envolvendo o mesmo instituto no ano de 2018 chegando a ser apurado pela PF (Polícia Federal) o valor de Hum Bilhão de Duzentos Milhões de Reais

O estudo do Direito Financeiro e a compreensão da essencialidade do controle social é fundamental para o início de um debate acerca do tema. Há a necessidade de estudos mais claros e acessíveis, os temas financeiros estão cada vez mais nos Tribunais Superiores com ADI's para análise material de leis orçamentárias.

Ora, se possuímos um sistema de viabilização de atividades estatais com marcos regulatórios positivados no nosso ordenamento jurídico, por que vivemos imersos em crises orçamentárias e má compreensão das atividades legislativas acerca do assunto?

Na bibliografia utilizada, acerca do Direito Financeiro a visão dos autores demonstra a rigidez do processo do orçamento público consignando a legislação depreende-se que a atividade administrativa deve ser desenvolvida nos termos da Lei, mas, mesmo daí não é possível se verificar nos autores estudados o mecanismo que eleve o controle social aos patamares de eficiência.

O que se pretende provar que o controle social deve ser desenvolvido como atividade essencial e permanentemente como meio de assegurar a consecução dos interesses coletivos.

Mais que o pagamento de impostos, demonstra-se necessária a compreensão da mecânica orçamentária, de maneira que o controle social se defina mais que uma mera ideia ou como atividade dispensável no cotidiano; sendo assim é imprescindível o Direito Financeiro em virtude de sua atividade precípua que incidem diretamente na conclusão das atividades orçamentárias do Estado.

A pergunta é o que a ausência do Controle Social poderá desencadear? Nas palavras de Montesquieu, no seu clássico *O espírito das leis*, já alertava que "todo homem que tem em suas mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontro algum limite".

No presente trabalho, em que pese o Direito Financeiro tratar de Orçamento Público, Receitas Públicas e Despesas Públicas, tal projeto de pesquisa limitar-se-á ao Orçamento Público e Controle Social.

Como forma de reconhecer na história seu desenvolvimento, sua estrutura e de que forma é possível acompanhá-lo efetivamente. Tal atividade administrativa orçamentária necessita de Controle, o presente trabalho possui a meta de demonstrar que o conhecimento do Direito Financeiro é atividade de extrema importância e praticamente inexistente na ótica do interesse coletivo, sendo adstrito as salas de aula das universidades.

Atua-se muito mais como expectadores da atuação do executivo e do legislativo, do que como destinatários da política orçamentária decidida discricionariamente, o desaguar das atividades orçamentárias quando não sanar as necessidades públicas, serão convertidas em conflitos pertinentes a demandas não atendidas das necessidades da população, invocando o judiciário para que possa atuar na solução de conflitos iniciados discricionariamente e sem a presença do exercício do controle social, tal situação demonstra-se ineficiente e onerosa uma vez que a necessidade entre vida e morte pode estar nas mãos de um juiz que não elaborou efetivamente o orçamento, sequer participou dele.

A falta do Controle Social do orçamento público e sua consequente execução, produz resultados inservíveis para a coletividade e isso deve responder parte da equação no quadro de corrupção instalada em nosso país, por isso a presente pesquisa quer demonstrar a Essencialidade do Controle Social no Direito Financeiro.

A legislação é precisa e no entanto o controle pretendido não se efetiva, traduzindo o orçamento público numa peça de mera ficção e longe da satisfação do povo, além das escolhas

discricionárias acerca da aplicação do recurso, o desenvolvimento histórico do orçamento, sua constituição ao longo do tempo, demonstram que há ausência de mecanismo para a prática do controle social do orçamento público como ciência que possui princípios regulatórios.

A metodologia utilizada é a documental bibliográfica, pesquisa analítica. Método indutivo, uma vez que as situações que envolvem o orçamento público, e, especificamente o controle social e nesse caso a ausência destes, a fim de qualificar a informação e produzir resultados que reflitam em um novo conceito no exercício de controle do orçamento e sua plena execução de forma satisfatória acerca das necessidades públicas da coletividade.

2. CONTROLE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A atividade administrativa do Estado deve ser desenvolvida nos termos da lei. Quando em desobediência a lei, a conduta do agente administrativo ensejará controles diversos, de acordo com cada um dos Poderes, em gradação de intensidade maior ou menor e segundo as regras estabelecidas em cada um deles, conforme leciona Afrânio de Sá:

“Atuando submetido à Lei, o operador administrativo, se infringe, deflagra o sistema de controle para correção do procedimento desviado e a consequente responsabilização, como integrantes, do ordenamento jurídico previamente posto e institucionalizado”

Controle, na administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre os atos praticados por outro, de forma que a verificação da legalidade e o mérito sejam asseguradores dos interesses coletivos.

O art. 70, caput, da Constituição Federal define que o controle da Administração Pública envolve os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. O controle da legalidade abrange a análise da atividade administrativa à luz da Constituição Federal.

A legitimidade e a legalidade contêm elementos de ordem ética, identificando-se com a moralidade, princípios e fins aos quais se deve adequar a hipótese de fato. Quanto à economicidade, o controle examina as alternativas escolhidas pelo agente público, desta forma o binômio custo/benefício, verificando assim se o mínimo dispêndio foi considerado na aplicação dos recursos públicos.

O controle da legalidade da execução orçamentária está a cargo do Poder Legislativo (diretamente com o auxílio dos Tribunais de Contas) e do sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público.

2.1 Controle Interno

Controle Interno é aquele que cada um dos poderes exerce internamente, sobre si mesmo. É realizado no âmbito da própria Administração que tem a seu cargo a execução orçamentária. É como leciona José Nilo de Castro:

“Um controle eminentemente técnico, que se contrapõe ao controle externo, de dosagem política”.

O controle interno ou controle primário, tem o controle interno da execução orçamentária as seguintes finalidades (art. 74, Constituição Federal):

- I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos entes federativos.
- II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos por entidades de direito privado;
- III. Exercer o controle das operações de crédito, aval e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.
- IV. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle interno visa sedimentar as condições favoráveis para garantia de que haverá a maior eficiência do controle externo quanto para garantir a administração financeira, contabilidade e auditoria, o que é feito pela avaliação dos resultados obtidos pelos administradores.

Os administradores responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao Tribunal de Contas sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º da Constituição Federal).

2.2 Controle Externo

O controle externo é aquele realizado externa corporis, isto é, efetuado de fora para dentro, por poder diverso do controlado, diretamente com auxílio de órgão preposto, cujo objeto consiste na verificação de legitimidade e/ou supervisão político-administrativa.

Os órgãos responsáveis pelo controle externo da Administração Pública são de ordem jurisdicional e parlamentar¹². No controle externo jurisdicional, tem-se exclusivamente a verificação de legitimidade (constitucionalidade e legalidade), já o controle externo legislativo ou parlamentar abrange tanto a legitimidade quanto a supervisão político-administrativa com a preponderância programático-orçamentária e realce para o controle de mérito e de resultados.

O objetivo do controle externo parlamentar, fundamentalmente, a verificação pelo Poder Legislativo da probidade dos gastos por parte da administração pública em geral, e o cumprimento da Lei Orçamentária, e é exercido com auxílio dos Tribunais de Contas (União, Estados e Municípios quando houver), em uma análise técnica da legalidade do ato examinado, também verificam a observação da administração pública quanto os critérios da legitimidade e economicidade, nos termos do art.70 da Constituição Federal, atinando ainda para a moralidade e eficiência administrativas.

Cabe aos Tribunais de contas relatar e dar parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, proceder à auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes da União, e, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, com base em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos de autoridades administrativas.

O julgamento de contratos e outros atos específicos, o conjunto dos atos de gestão praticado no exercício financeiro tem um julgamento político, que é feito pelo legislativo do ente federativo, precedido de um parecer que é emitido pelo Tribunal de contas competente.

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, possuindo competência para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração pública direta, indireta, quanto à legalidade e economicidade.

Os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos são parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades na gestão fiscal perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º, da Constituição Federal). O mesmo é válido por força do art.75 da Constituição Federal, a disposição retrotranscrita aplica-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios quando houverem.

Os Tribunais de Contas exercem duas espécies de controle: o tradicional feito depois, e o simultâneo (ou concomitante) de finalidade preventiva. No controle concomitante (art.59, §1º da LRF), os Tribunais de Contas dos entes federativos acompanharão passo a passo a execução orçamentária dos Poderes ou órgãos dos entes da Federação, alertando-os quando constatarem:

- I. Que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, tal como previsto no art.9º da LRF;
- II. Que os montantes das dívidas consolidadas e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites;
- III. Que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- IV. Fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas;
- V. Indícios de irregularidades na gestão orçamentária;

Compete aos Tribunais de Contas também a verificação dos cálculos em relação aos limites da despesa total com pessoal de cada ente da federação e de cada poder (art.59, §2º, da LRF).

É através do controle concomitante que são detectados eventuais desvios que ocorrerem durante a execução orçamentária, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reconduza em direção aos objetivos traçados.

As ações de cunho preventivo serão desenvolvidas a partir do exame periódico do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.

No controle feito depois, os Tribunais de Contas operam a partir do fato ocorrido. Desta forma a fiscalização, encontrará situações já consolidadas, que só se resolverão na reparação do dano e ou sanção pecuniária.

Tal modalidade de controle também prevista na LRF é disciplinado pelos Regimentos Internos de cada um dos Tribunais de Contas. É necessário ressaltar, que é da competência dos Tribunais de Contas o processo e julgamento dos ilícitos qualificados pelo art. 5º da Lei n.10.028 de 19-10-2000, como infrações administrativas contra leis de finanças públicas.

O Tribunal de Contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (art.71, § 4º, c/c o art.75 da Constituição Federal), a enviar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado, tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor, ao Legislativo, a situação de finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo.

3 SISTEMA DE VIABILIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ESTATAIS

3.1 Princípios do Direito Financeiro

A atividade financeira é representada por um conjunto de ações que o Estado desempenha para obtenção de recursos e consequente realização de gastos execução da necessidade pública. Duas funções se discernem a manutenção da estrutura administrativa estatal e satisfação das necessidades públicas por meio do gasto do dinheiro público.

Embora não estejam em um determinado dispositivo constitucional, os princípios de Direito Financeiro regulam a atividade financeira do Estado.

O princípio da Legalidade deve ser visto no ângulo da concretude das despesas públicas quanto se considerando a perspectiva de aprovação do orçamento público, e, desta forma envolvendo receitas e despesas. A realização dos gastos somente será possível diante de prévia autorização legislativa.

Somente créditos adicionais extraordinários podem ser concebidos sem autorização proveniente do Poder Legislativo via Medida Provisória Art. 167 parágrafo 3º da CRFB (Casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública).

O princípio da Economicidade está consignado no Art. 70 da CRFB e mostra os critérios de fiscalização de contas da União e órgãos da administração direta e indireta. Tratando-se de eficiência, do ponto de vista econômico do gasto do dinheiro público: com o mínimo de recursos, deve se alcançar o máximo de satisfação das necessidades públicas.

O Princípio da Transparência L/C 131/2009, este consignado na LRF artigos 48 e 49, pelos quais os cidadãos poderão exercer o controle das contas públicas. Para tal a LRF, Art. 1º, parágrafo 1º preconiza que deve haver disponibilização, ao público, em meios eletrônicos, das versões completa e simplificada das leis orçamentárias, bem como da prestação de contas e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal. Isso demonstra a necessidade de cumprimento de metas de resultado e estrita observância aos limites e condições de receita e despesa e endividamento.

Como em qualquer em qualquer atividade humana, a execução orçamentária precisa ser devidamente acompanhada, fiscalizada e controlada.

Isso porque a concretização da programação orçamentária é feita através de atos da Administração Pública, que, da mesma forma que outros atos, estão sujeitos e equívocos, inobservância de suas normas, desvios de conduta dos agentes e um sem número de irregularidades.

Uma das características dos regimes absolutistas ou autoritários é a ausência de mecanismos de fiscalização e controle, para que não haja limitação de poderes. No Estado Democrático de Direito, porém, o controle representa um fundamental instrumento para garantir a realização do interesse público.

Infelizmente, a malversação do Erário tem sido ao longo dos anos, no Brasil, um fato comum que precisa ser combatido de modo constante. Felizmente, nosso ordenamento jurídico-financeiro possui um eficiente sistema de avaliação e controle. A Aplicação dessas normas é fundamental para o desenvolvimento da nação.

O interesse público envolvido nas atividades financeiras do Estado enseja a preocupação de todos na garantia da melhor aplicação dos seus recursos. Para tanto, o Direito Financeiro brasileiro possui um sistema normativo regulamentando a fiscalização e o controle do cumprimento do orçamento.

A Constituição Federal de 1988 dispõe de uma seção específica para estruturar e disciplinar a matéria (Arts. 70 a 75). E, na mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) traz um conjunto de dispositivos sobre a fiscalização e controle orçamentário (Arts. 43 e 59). Esses dispositivos se aplicam na atividade de fiscalização e controle nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal.

O acompanhamento da execução orçamentária é realizado por todos aqueles interessados no seu objeto, a partir dos relatórios periódicos que a Administração Pública está obrigada a divulgar.

A fiscalização, por sua vez, refere-se à certificação feita pelos órgãos competentes (Tribunal de Contas, Controladorias etc.) de que a execução do orçamento esteja sendo atendidos

os princípios e as regras pertinentes, buscando-se identificar possíveis irregularidades. O controle orçamentário envolve correção de eventuais irregularidades encontradas na sua execução.

A Lei nº 4.320/64 estabelece nos seu art.75 que o controle da execução orçamentária compreenderá:

I - A legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações.

II - A fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro

“O controle abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público”.

Para a citada autora, *"a finalidade do controle é a de assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico"*.

Explica Héctor Villegas que o controle da execução do orçamento público tem uma função técnico-jurídica, vinculada à comprovação sistêmica do cumprimento dos atos de gestão e da adequada utilização dos fundos públicos.

Marçal Justen Filho esclarece que:

“O agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais”.

Para Rodrigo Pironti, a atividade democrática de controle envolve as seguintes situações:

- I. Aplicação ampla do princípio da publicidade nos atos de controle;
- II. Definição - para os administradores - das repercussões da função de controle nas atividades do Estado;
- III. Estabelecimento de mecanismos para que o cidadão comum possa acionar o Estado buscando a efetivação do seu poder de controle;

Um dos principais dispositivos nesta matéria é o art. 70 da Constituição, que, de forma exauriente, nos apresenta as modalidades de fiscalização, seus aspectos, sobre que recaem e finalmente as formas como se realizam.

Assim dispõe a referida norma que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional no caso da União e pelas Assembléias Legislativas no caso dos Estados e pelas Câmaras Municipais no caso dos municípios, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

3.1 Orçamento Público

3.2.1 Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são diretrizes que merecem a estrita observância em todos os seus aspectos, são princípios legais que norteiam a elaboração do orçamento públicos. A interpretação dos mesmos demonstra a beleza e a intenção do legislador.

No princípio da Unidade deve haver um único orçamento para cada ente da federação observado a periodicidade anual. Assim sendo haveria possibilidade de se aferir todas as despesas e receitas em um só tempo e, identificar a existência ou não de desequilíbrio orçamentário. O princípio da Unidade está genericamente definido na Lei 4.320/64 Art. 2º Caput.

Já no princípio da Exclusividade o objetivo foi impedir de as Leis Orçamentárias conterem previsões absolutamente estranhas ao Direito Financeiro. Contendo apenas as previsões de receitas e despesa. À exceção das autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratações de operações de crédito. O princípio da Exclusividade está consignado no Art.168 parágrafo 8º da CRFB.

O princípio da Universalidade define que todas as receitas e despesas devem estar previstas na LOA. Devem estar contidos no orçamento os aspectos do programa orçamentário de cada órgão, o que inclui as previsões de receitas e despesas, mas também as explicações sobre os objetivos, metas, metodologias que o Governo pretende adotar na realização das despesas previstas. A Universalidade é compreendida a partir do Art.165, parágrafo 5º, da CRFB, que prescreve o dever da União trazer na LOA as receitas e despesas não apenas dos seus órgãos e poderes, mas também das empresas em que detenha maioria de capital, com direito a voto, além dos órgãos vinculados a Seguridade Social.

A Universalidade também está prevista também na Lei 4.320/64, que estabelece a necessidade de todas as receitas e despesas estarem descritas na LOA em seus valores brutos, o que complementa a Universalidade.

O princípio da Anualidade refere-se somente à vigência dos orçamentos. Os orçamentos valerão para um único exercício financeiro, que, atualmente, compreende o intervalo de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, nos termos do artigo 34 da Lei 4.320/64.

A questão é garantir que as contas públicas e as previsões sejam conferidas ano a ano, seja politicamente pelo Congresso no caso da União ou nas Câmaras Estaduais ou Municipais, que aprovam a proposta orçamentária para o exercício seguinte, e desta forma tem oportunidade de fiscalizar as contas do ano anterior, seja do ponto de vista financeiro, para representar o encerramento das atividades de obtenção de receita e gasto do dinheiro público. A Anualidade está consignada na redação do artigo 2º da Lei 4320/64.

No princípio da Programação o orçamento não deve conter apenas estimativas para as receitas e despesas do próximo exercício financeiro, mas, também a previsão de objetivos e metas relacionados à realização das necessidades públicas. Este princípio está consignado no art. 165 parágrafo 4º e 7º, que preveem a redução das desigualdades entre as diversas regiões do país, sendo estas metas gerais, incluso a observação dos orçamentos.

Neste viés trata-se de não apenas de instrumentos para previsão de receitas e despesas, mas de igual forma a pretensão de atingir objetivos desejados pelo legislador constituinte. No princípio do Equilíbrio Orçamentário existe uma exigência relativa às contas públicas, que deverão apresentar o mesmo montante quanto se trata de estimar as receitas e despesas.

É a busca da igualdade numérica entre as entradas e saídas da administração afastando-se a presença de déficit ou superávit. Apesar da CRFB não contemplar esse princípio, contudo a análise da LRF demonstra que, o equilíbrio das contas públicas é um objetivo a ser conquistado, LRF art. 1º, parágrafo 1º e 4º. Inciso I, alínea (a).

Os princípios orçamentários traduzem o ideal na administração das necessidades públicas, e a observância dos mesmos é imprescindível para o desenvolvimento das atividades estatais e o interesse coletivo, no que tange um sistema que viabiliza até mesmo as desigualdades regionais

como é o caso do Princípio da Programação. A presente pesquisa nos induz a pensar nos desafios de nosso país e a forma adotada para operar o orçamento público.

Quando um destes princípios não é atingido em sua totalidade, o que se pode exercer em termos de controle social? Na verdade, o que se pretendia só poderá ser viabilizado se de fato for possível entender o orçamento público em sua totalidade e para, além disso, ter acesso a ele em todas as suas fases de criação e implementação.

3.2.2 Leis Orçamentárias (LOA – LDO – PPA)

As leis orçamentárias estão consignadas na Carta Magna no seu artigo 165, ambas são de iniciativa do Poder Executivo: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é a mais abstrata de todas, tratando dos grandes objetivos da Administração pelo prazo de quatro anos, enquanto a LOA é a mais concreta, pois nela são estabelecidos em minúcias, as receitas e despesas públicas de um exercício específico.

Em que pese a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, este deverá encaminhar proposta orçamentária de acordo com seus interesses, que passará a análise do Congresso Nacional juntamente com a proposta do Executivo, de acordo com artigo 99, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal da República Brasileira.

Uma comissão mista permanente das duas casas do Congresso Nacional, comissão composta por Deputado e Senadores, fará análise dos projetos e ela também receberá as emendas aos projetos de lei e emitirá pareceres sobre elas de acordo com Art.166 da Constituição.

PPA (Plano Plurianual)

O PPA está definido no art. 165, inciso I da Constituição e explicado no parágrafo 1º do mesmo dispositivo. De acordo com a Constituição, o PPA estabelece de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA é denominado o padrão do Planejamento das ações do governo de quatro em quatro anos, e isso se atribui o art.167, parágrafo 1º:

“nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

As despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as despesas de duração continuada referem-se a um tipo específico de despesa: aquelas cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração (despesa de capital) e aqueles cuja execução ultrapassa o exercício financeiro (despesas de duração continuada).

O PPA não trata de despesas com o custeio da máquina pública, as despesas correntes, ou mesmo os gastos mais triviais da administração.

“O legislador constitucional pretendeu dar a administração a possibilidade de colocar em prática um plano de governo, que seria executado por um período relativamente longo: quatro anos”
(PISCITELLI TATHIANE, 2015).

LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)

A LDO está consignada no art.165, inciso II da Constituição. Tem por função estabelecer as metas e prioridades da administração por um ano, logo para o exercício seguinte, ou seja, para o exercício financeiro subsequente. É uma norma que visa consubstanciar o PPA, sendo o mesmo um orçamento de conteúdo programático justamente por definir por um longo período metas e prioridades da administração, sendo por este motivo uma norma com elevado nível de abstração.

A LDO que possui vigência de apenas um ano, tem precipuamente a meta de garantir a concretização do PPA e conferir as metas fixadas e a possibilidade da realização já no próximo exercício. Para além desta atividade, em conformidade com artigo 165, parágrafo 2º da Constituição, a LDO também, orienta na elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) também dispõe sobre a LDO em seu artigo 4º, o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de haver a necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento de metas de resultados fixados na LDO; controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, e as condições de exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

O parágrafo 3º do artigo 4º da LRF orienta acerca da necessidade de a LDO conter um anexo de Riscos Fiscais, com o objetivo de avaliar os passivos da administração e os outros riscos que possam oferecer danos as contas públicas, e ainda informar que medidas devem ser promovidas caso as contingências previstas ocorram.

A LDO preza pela consistência passada e futura em relação aos dados apresentados, é um instrumento importante para elaboração do orçamento.

LOA (Lei Orçamentária Anual)

A LOA é a lei orçamentária mais concreta, pois dispõe sobre as receitas e despesas para o exercício seguinte, de acordo com art.165, parágrafo 8º, já renunciando o princípio da exclusividade:

“não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa”.

Consignação de crédito com finalidade imprecisa ou de dotação ilimitada são vedados, todas as receitas devem estar vinculadas a despesas específicas e nos exatos montantes dos dispêndios (Art.5º, parágrafo 4º da LRF).

As únicas exceções ao princípio da exclusividade são as autorizações para abertura de crédito suplementar e a realização de operações de crédito. Disposições que versem sobre essas duas hipóteses excepcionadas na LOA não ofendem a exclusividade.

A LOA deverá estar em concordância com o PPA, não podendo haver dotação que ultrapasse um exercício financeiro, se não houver previsão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, em concordância com a LRF no seu artigo 5º.

De acordo com artigo 165, inciso III e parágrafos 5º, 6º, 7º e 8º, a LOA terá três divisões chamadas de orçamentos pela Constituição, em que pese o orçamento ser uno, essas divisões são denominadas: orçamento fiscal, orçamento de investimento e o orçamento da Seguridade Social.

O orçamento fiscal trará as receitas e despesas relativas ao Poder Executivo, seus fundos, seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, o que inclui as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O orçamento de investimento demonstrará as receitas e despesas das empresas em que o Poder Executivo, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social, com direito a voto. Esse orçamento deverá estar em concordância com PPA, tendo por função além de fixar as despesas e receitas para o próximo exercício, reduzir as desigualdades entre as diversas regiões do país.

O orçamento da Seguridade Social contemplará receitas e despesas dos órgãos e entidades vinculadas à administração direta ou indireta, o que inclui os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Há também a exigência constitucional do conteúdo mínimo da lei orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo pelo Chefe do Executivo, nestes termos o projeto deverá ser acompanhado de um demonstrativo regionalizado acerca do efeito das renúncias de receita (Concessão de incentivos fiscais e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia) sobre as receitas e despesas, demonstrando as consequências da opção pela redução de receitas em face do orçamento considerado, desta forma sobre o equilíbrio necessário entre despesas e receitas.

3.3 Emendas Parlamentares

As constituições brasileiras demonstram o ânimo de seus criadores, numa avaliação podemos perceber que na Constituição de 1824 surgiram as primeiras exigências quanto a formalidade, em 1827 foi criada a primeira Lei Orçamentária Brasileira que não teve êxito devido as burocracias e dificuldade de implementação nas províncias, neste período a fiscalização não era privilegiada.

Em 1891 o Tribunal de Contas fora instituído, a autonomia das províncias e dos municípios era um dos objetivos desta constituição. A iniciativa orçamentária estava a cargo da Câmara, contudo a prática revelava que o gabinete do Ministro da Fazenda era o responsável por decisões orçamentárias através de entendimento reservado e extraoficial, a comissão parlamentar era mentoreada para elaboração da Lei Orçamentária, neste período também fora instituído do Código de Contabilidade Brasileira.

Com a revolução de 1930, e o advento da constituição decretada de 1934, houve a centralização das decisões na esfera federal. A Câmara atuava como coadjuvante do executivo Tribunal de Contas auxiliava no processo. Não havia limitação no poder de emendar.

Em 1956 o executivo elabora o orçamento público e o legislador aprova e emenda. A abertura exagerada e sem nenhuma compensação, gerou um número de emendas no período de 8.572 (Oito Mil Quinhentos e Setenta e Duas) emendas e em 1963 chegou a quase 100.000 (Cem Mil) emendas. Princípios básicos foram consagrados neste período: Unidade, Universalidade Especificação e Exclusividade. Fica evidenciado a partir desta constituição o papel do Tribunal de Contas e em 1964 a Lei 4.320 é criada a partir do descontrole evidenciado.

Em 1967 a prerrogativas do legislador quanto à iniciativa de leis e emendas que criavam e aumentavam despesas, o legislador ficou adstrito a homologação do projeto oriundo do executivo.

Em 1988 a constituição devolve a prerrogativa das emendas, torna obrigatória a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual, reforça o princípio da Totalidade como método único.

A evolução legislativa demonstra preocupação com meios para ter consignado em documentos específicos o orçamento público. Apesar da reserva legal, não há descritivos de participação popular na elaboração dos orçamentos públicos e nada se comenta sobre meios de fiscalização. Demonstra e evidencia a atividade legislativa acerca das emendas parlamentares que já alcançaram patamares absurdos, ensejando a criação em plena Ditadura Militar da Lei 4320/64 Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, sendo marco legal da matéria.

No que tange as emendas parlamentares, o tema tem longa data envolvendo esquemas de corrupção, pois na verdade tal instrumento tem se demonstrado como via de barganha entre executivo e legislativo. Diversos episódios chegaram aos meios de comunicação, contudo, tal instrumento está consignado na carta magna, sendo legitimado por este como meio regular no orçamento público.

O objeto da presente pesquisa privilegia o orçamento público de forma entende-lo plenamente e aponta o verdadeiro descontrole acerca da fiscalização de tais recursos, que dependendo da forma que é manejado não se presta a finalidade pretendida quanto a destinação do erário público.

É mister observar que tal mecanismo em 1963 alcançou a cifra de 100.000 (Cem Mil) emendas, ensejando a criação do marco regulatório das finanças públicas em 1964, Lei 4.320. O padrão de abertura emendar o orçamento público para os legisladores foi oscilando até o presente momento. O reflexo de tais ações dá-se no reduto dos legisladores, o controle de tais recursos e como pode ser acompanhado por cada cidadão é praticamente um emaranhado, impossível de ser traduzido com facilidade e acessado com clareza.

Não há tempo suficiente para estar debruçado sobre as emendas parlamentares que compõem os orçamentos públicos, o que dificulta o seu controle fundamentalmente. Em 25 anos, esquemas de desvios foram alimentados por recursos de emendas, que também servem de barganha na relação entre o Executivo e o Congresso.

Numa linha cronológica os esquemas foram se sofisticando, como já dito anteriormente no preâmbulo do presente trabalho, apesar do revestimento técnico e a legalidade exigida pela Lei, o controle social é dificultado por seu revestimento e formalidade. Não há acompanhamento persistente da atividade legislativa dos representantes eleitos pelo voto popular.

Cabe citar alguns dos escândalos das emendas: Esquema dos anões do Orçamento, desmascarado em 1993; em 2006, veio à tona a existência da máfia das sanguessugas, em 2011 o escândalo do Ministério do Turismo.

Acompanhando as emendas parlamentares vem o poder de barganha dos parlamentares, pois o Poder Executivo permite que parlamentares incursionem na execução da despesa pública, conferindo as emendas alto grau de generalidade, e, de inexistente acompanhamento pela sociedade civil organizada ou não.

Não é possível inferir sobre a destinação e controle efetivo das emendas parlamentares, ou seja, mesmo a estrita observância ao rito constitucional para sua liberação, o controle social efetivo é difícil de ser concretizado para a coletividade.

Controla-se a forma e não o propósito e prioridades consignadas à emenda parlamentar. As emendas ao projeto da Lei Orgânica Orçamentária (LOA) ou aos projetos que o modifiquem, apesar de serem viabilizados, têm limitações.

Tal situação está consignada no Art. 166 parágrafo 3º, as emendas só poderão ser aprovadas se forem compatíveis com a LDO e o PPA, indiquem recursos necessários para a alteração proposta, admitidos tão somente àquele que sejam provenientes de anulação de despesa,

excluídas as que incidirem sobre: dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e DF; sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões dos textos do projeto de lei.

Em se tratando de emenda ao PPA, as regras a serem observadas são a do Art. 63, Inciso I da Constituição, que determina não ser possível o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente, ressalvados os casos previstos no artigo 166, parágrafos 3º e 4º, os quais disciplinam as emendas aos projetos da LOA e da LDO; o PPA não pode ter aumento das despesas ali previstas. (PISCITELLI TATHIANE, 2015)

Segundo a jurisprudência no STF, proposta orçamentária oferecida pelo Poder Legislativo não viola a competência do Poder Executivo para iniciar projetos de leis orçamentárias, Art. 165, caput, sem prejuízo das vedações orçamentárias previstas na Constituição.

EMENTA ADI 1050 MC/SC – Ministro Celso de Mello:

“O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382,385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusulas de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Relator Min Celso de Mello), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem aumento de despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original (c)

tratando-se de projetos orçamentários (C.F. art. 165, I, II, e III), observem as restrições fixadas no art. 166, parágrafos 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal, Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata”.

Toda a observância ao rito, e o tema pacificado na jurisprudência do STF não é capaz de impedir que o Poder Executivo se utilize do meio Emenda Orçamentárias para barganha com o legislativo que se movimenta por bancadas e com objetivo de expansão do seu poder político.

Desta forma afasta-se o controle social, e o produto do controle interno e externo estarão adstritos a discricionariedade das escolhas acerca dos investimentos na ótica política sejam os mais importantes e que mais interessem as bancadas dos partidos políticos.

Os destinatários da política pública não têm controle nenhum sobre o objetivo finalístico da emenda. E, a fiscalização fica adstrita a observância da norma e não dos efeitos de sua aplicação e uso indiscriminado.

3.4 Orçamento Impositivo

No Brasil o orçamento é autorizativo e não impositivo, deste modo o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. A mera previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício.

Grande parte das receitas do Estado tem destinação própria, sendo vinculadas a finalidades específicas. Nesse aspecto, orçamento é impositivo, a exemplo disso as contribuições destinadas ao financiamento da Seguridade Social, todos os valores em função do pagamento de tais contribuições serão gastos exclusivamente com saúde, previdência e assistência social, necessidades públicas vinculadas à Seguridade nos termos do art. 194º da Constituição.

No caso da Seguridade Social, há vinculação obrigatória das entradas, o poder público deixa de ter a discricionariedade neste caso, daí dizer-se que o orçamento é impositivo neste ponto. No ano 2000, a publicação da Emenda Constitucional Nº27, que acresceu ao ADCT o artigo 76, através da DRU (Desvinculação das Receitas da União), constituiu-se como manobra legislativa a fim de desvincular parte do orçamento das contribuições e assim conferir ao administrador maior liberdade no manejo dessas verbas.

A redação original previa que a desvinculação seria de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União que deveria vigorar até 2003. Desde então vem ocorrendo sucessivas prorrogações da referida desvinculação, nos termos das Emendas Constitucionais 42/2003, 56/2007, 68/2011 e a mais recente 4/2015 que prorroga até 2023 a DRU além de ampliar para 30% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.

A impositividade pesa sobre algumas receitas que são vinculadas. A EC 27/2000, que criou a DRU (Desvinculação das Receitas da União), foi objeto da ADI 2199, cujo julgamento se deu 12 anos depois após sua propositura. Em decisão monocrática, o eminente Ministro Relator Marco Aurélio declarou o pedido prejudicado, sob o argumento de que tais normas possuem “caráter transitórios, cujos efeitos já se encontram exauridos”.

No âmbito difuso, a emenda também teve sua constitucionalidade questionada. O fundamento era de que a contribuição social nasceu para ser vinculante a determinada despesa, e que a desvinculação de 20% das receitas teria conseqüência ter criado um tributo inominado. Em julgado em 2009, o STF decidiu que a desvinculação parcial do produto da arrecadação não importa na criação de tributo, e que a emenda não viola cláusulas pétreas, vez que a matéria não estaria contemplada no artigo 60, parágrafo 4º da Constituição. (PISCITELLI TATHIANE, 2015).

4. DIREITO FINANCEIRO E A SOCIEDADE

4.1 Recursos Orçamentários e Políticas Públicas

A previsão orçamentária e as necessidades públicas do ponto de vista da sociedade têm desaguado no judiciário, por representar conflito. A lacuna está nas reais necessidades públicas e seu efetivo cumprimento. Os casos mais comuns são direitos relativos a saúde e a educação.

A Constituição Brasileira de 1988 consagra os direitos sociais, e, passa a exigir do Estado a prestação positiva por parte da administração pública, ela deve prover o direito com eficácia plena. A criação de políticas públicas e a previsão orçamentária para sua concretude é o esperado da administração pública.

O judiciário vem administrando os conflitos de omissão, as alegações são de que o Estado deve satisfazer o mínimo existencial, que na definição do eminente jurista Ricardo Lobo Torresé:

“Um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas” (Torres, Ricardo Lobo. Op. cit. P. 141.).

A distribuição dos recursos públicos reflete a escassez, que obsta o cumprimento das decisões ante a ausência específica de dotação orçamentária. Trava-se a partir deste ponto a celeuma de um lado a prestação dos direitos fundamentais e os limites orçamentários.

A concessão da tutela cautelar se imporá a administração pública o cumprimento da decisão judicial, ainda que a lei orçamentária não tenha previsto a despesa com antecedência. O impasse é impossível de ser evitado, obediência aos dispositivos constitucionais de direito financeiro, considerando as vedações orçamentárias do artigo 167 da Constituição, no que diz respeito às vedações relativas ao tema da execução orçamentária, os incisos I, VI, VIII, IX e X, encontram-se limitações relativas ao andamento do orçamento, os limites de realização das receitas e execução das despesas.

Há proibição no inciso I de início de programas ou projetos que não tenham sido discriminados na LOA. Mesmo que tenha previsão no PPA ou na LDO acerca da realização de despesas vinculadas a determinadas ações ou programas governamentais, o efetivo quanto às receitas e despesas na LOA, sendo esta uma exigência que encontra conformidade com o já definido, já que a Lei Orçamentária Anual é quem discrimina receitas e despesas e vincula às necessidades públicas, a execução de um programa ou um projeto sem a inclusão devida representaria a realização de gasto do dinheiro público sem a devida discriminação do destino do recurso, o que não é recepcionado pelas normas constitucionais.

Os incisos VI, VIII e IX possuem exigências que mantêm relação com a execução orçamentária e exigem o cumprimento da legalidade para realização de gastos públicos. É defeso o remanejamento dos recursos do orçamento de uma categoria para outra ou de órgão para outro sem prévia autorização legislativa. O dispositivo proíbe a alteração da distribuição de receitas realizadas pela LOA sem a devida previsão legal. (Torres, Ricardo Lobo. Op. cit. P. 141).

A administração pública deverá ante a decisão judicial desprezar os dispositivos constitucionais de direito financeiro ou cumprir a decisão judicial que exige recursos não previstos em lei orçamentária. A atuação do poder judiciário pode interferir na programação das políticas públicas, que advém do Poder Executivo, que é a quem compete à determinação, alocação de recursos necessários para executá-la.

O STF (Supremo Tribunal Federal) consolidou o entendimento de que, em havendo colisão entre as disposições de finanças públicas com os direitos à saúde e à educação, estes últimos por serem considerados direitos fundamentais, devem prevalecer. Mesmo que haja escassez de recursos, a Corte entende que o Poder Judiciário deve intervir, para o fim de satisfazer o “mínimo existencial”, cujo fundamento está no princípio da dignidade da pessoa humana. (PISCITELLI TATHIANE, 2015).

Trecho da STA 223-AgR:

“O Tribunal, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto em suspensão de tutela antecipada para manter decisão interlocutória proferida por Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, que concede parcialmente pedido formulado em ação de indenização por perdas e danos morais e materiais para determinar que o mencionado Estado-membro pagasse todas as despesas necessárias à realização de cirurgia de implante de Marcapasso Diafragmático Muscular – MDM no agravante, com o profissional por este requerido. Na espécie, o agravante, que teria ficado tetraplégico em decorrência de assalto ocorrido em via pública, ajuizara a ação indenizatória, em que objetiva a responsabilização do Estado de Pernambuco pelo custo decorrente da referida cirurgia. ‘que devolverá ao autor a condição de respirar sem a dependência de respirador mecânico (...)’.”

Além disso, aduziu-se que, entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa, que é o direito à vida, não haveria opção possível para o Judiciário, senão dar primazia ao último.

Concluiu-se que a realidade da vida tão pulsante na espécie imporia provimento ao recurso, a fim de reconhecer ao agravante, que inclusive poderia correr risco de morte, o direito de buscar autonomia hospitalar depois de meses em estado de coma, implementando-se, com isso, o direito à busca da felicidade, que é um consectário do princípio da dignidade da pessoa humana.

A realidade que permeia as demandas da sociedade frente às crises orçamentárias e o desprovimento de demandas essenciais como saúde e educação, dão ensejo a decisões que colocam a vida humana acima dos escritos orçamentários.

A mensagem ao legislador é clara, o manejo das peças orçamentárias consignando a estas prioridades de investimentos e consequentes gastos devem ser tratados com o respeito devido que o tema impõe.

Nesse sentido: AgRg no REsp 878.441/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 10-04-2007, DJ, 20-04-2007, p. 340; REsp 835687/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 4-12-2007, DJ, 17-12-2007, p. 160; REsp 784.841/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 8-04-2008, DJe, 23-04-2008. No mesmo sentido: "2. A negativa de fornecimento de um medicamento de uso imprescindível, cuja ausência gera risco à vida ou grave risco à saúde, é ato que, per si, viola a Constituição Federal, pois a vida e a saúde são bens jurídicos constitucionalmente tutelados em primeiro plano. 3. Por isso, a decisão que determina o fornecimento de medicamento não está sujeita ao mérito administrativo, ou seja, a conveniência e oportunidade de execução de gastos públicos, mas de verdadeira observância de legalidade" (STJ, REsp 857502/RS, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, j. em 17-10-2006, DJ, 30-10-2006, p.284).

4.2 Controle Social

O controle social deve ser entendido como participação do cidadão na administração pública, constitui-se como mecanismo que tem função de prevenir a corrupção e ainda estimular a cidadania. O Controle social revela-se como ferramenta para o controle institucional que é prerrogativa dos órgãos fiscalizadores.

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Sendo elemento que possibilita aos cidadãos implementarem a fiscalização dos gastos públicos, através de orientação. A compreensão do direito financeiro em relação à viabilização de todas as atividades estatais é imprescindível para uma boa gestão pública, comprometida com os princípios da administração pública.

Contudo, a pergunta a ser feita é que tipo de poder é esse que o cidadão pode exercer, e, de quanto conhecimento será preciso para que as interferências sejam eficazes e aos pedidos para ter acesso às despesas, contratos e empenhos, como serão administrados pelos entes federativos, para o objetivo principal que é o exercício dessa essencialidade do controle social. Além disso, o que a ausência do controle social poderá acarretar.

É necessário ter compreensão das formas e mecanismos de controle do planejamento e da execução do governo, o direito à informação e ao exercício de prerrogativa que permitam ao cidadão contribuir com o objetivo da correta aplicação do dinheiro público, atualmente a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) institui a possibilidade de exercício do controle social, o que se define como orçamento participativo.

4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A má gestão do Erário e a aplicação desordenada dos recursos públicos sempre foram uma constante no Brasil. O descrédito com a gestão pública em nosso país era evidente e justificável diante de práticas perniciosas, constantemente implementadas em um passado não muito remoto por nossos governantes e seus administradores.

O excessivo endividamento e o uso do "imposto inflacionário" para financiar os gastos públicos, o aumento ilimitado nas despesas de custeio, especialmente as relacionadas com o funcionalismo em períodos eleitorais e em fins de mandatos, e a falta de racionalidade, de controle e de transparência na gestão do Erário demandavam uma mudança radical na Administração Pública no Brasil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000 - foi instituída para estabelecer um código de conduta aos gestores públicos, regulada em padrões internacionais de boa governança. A probidade e a conduta ética do administrador responsável, voltada para a preservação da coisa pública. Através dela, introduz-se uma nova cultura na Administração Pública brasileira, baseada no planejamento, na transparência, no controle e equilíbrio das contas públicas e na imposição de limites para determinados gastos e para o endividamento.

A partir da lei, confere-se maior efetividade ao ciclo orçamentário, por regular e incorporar novos institutos na lei orçamentária anual e na lei diretrizes orçamentárias, voltadas para o atingimento das metas estabelecidas no plano plurianual. Impõe-se a cobrança dos tributos constitucionalmente atribuídos aos entes federativos para garantir sua autonomia financeira e estabelecem-se condições na concessão de benefícios, renúncias e desonerações fiscais.

Obriga-se a indicar o impacto fiscal e a respectiva fonte de recursos para financiar aumentos de gastos de carácter continuado, especialmente em se tratando de despesas de pessoal. Fixam-se limites para a ampliação do crédito público com vistas ao controle e redução dos níveis de endividamento. E criam-se sanções de diversas naturezas em caso de descumprimento das normas financeiras.

No entanto, mais importante do que estabelecer uma nova metodologia para a gestão financeira dos recursos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem a estimular o exercício da cidadania, através dos mecanismos que incitam participação acompanhamento e avaliação da sua execução conferindo maior efetividade à democracia brasileira.

A gestão pública com responsabilidade fiscal, a partir das normas jurídicas é um instrumento de fortalecimento dos valores do Estado Democrático de Direito, que beneficia toda a sociedade brasileira. Trata-se de uma forma de administração que deve ser observada pelo poder e exigida pelo cidadão.

A soberania popular na Constituição de 1988

Na Constituição de 1988 a soberania popular é consagrada como princípio. Os direitos sociais, individuais civis e políticos foram reconhecidos através da evolução histórica sociopolítica do ocidente, evoluindo a partir daí as constituições. Na promoção da abertura do Estado, o povo passa à efetiva participação na sua gestão e controle.

Sendo o povo o titular legítimo do poder estatal, exercido diretamente ou por meio de representantes. Como Estado Democrático de Direito, de acordo com o Preâmbulo e no art. 1.º de nossa Constituição Federal (CF), promulgada em 5 de outubro de 1988. Os fundamentos de nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, se destacam nos incisos I, II e III desse mesmo dispositivo, consagrando então o princípio da soberania popular: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Aqui se sagra que a democracia é participativa. O povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro.

Os recursos públicos

O Estado deve estimular ou mesmo exercer a atividade econômica e, a partir dela, prover o funcionamento de seus órgãos para que realizem bem suas funções. Ou seja, a partir do mundo econômico, que é o mundo do trabalho, desenvolve-se um conjunto de atividades estatais, voltadas para canalizar recursos para o financiamento das políticas sociais, a fim de que os objetivos fundamentais da República sejam alcançados.

O Estado precisa do ingresso de recursos públicos para que seus órgãos e agentes potencializem sua missão constitucional de construir uma vida justa e livre para todo o povo brasileiro, origem e fim de toda a atividade estatal.

As receitas arrecadadas possibilitam a realização de programas, projetos e ações do Estado, se transformam em despesas. Para que esse processo seja eficaz, é preciso planejar antecipadamente, a fim de que não se estimem receitas abaixo das despesas necessárias e nem se arrecade além do necessário.

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender às necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. A sociedade, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados.

A sociedade tem três funções, eleger seus representantes por meio do voto direto e secreto, participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas e exercer o controle dos recursos públicos, do sistema de viabilização das atividades estatais e a realização de necessidades públicas, e dos fins do Estado, nesta esteira, tratamos diretamente do Direito Financeiro.

O controle social no Brasil

Nesse sentido, a década de 80 é um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos pelo processo de redemocratização posterior ao fim do regime militar.

A Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas. Chamada de “Constituição Cidadã, incentiva à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas”. Entre essas iniciativas podemos citar a instituição dos conselhos de políticas públicas.

Nesses conselhos os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental. O controle social é tema de relevância, de interesse do Estado e da sociedade.

Controle social do planejamento orçamentário

Os instrumentos desse planejamento, definidos na Constituição Federal, são o PPA (Plano Plurianual), LOA (Lei Orçamentária Anual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). A partir desses instrumentos poderá ocorrer o controle das ações governamentais. A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento da vida do Estado.

No PPA, pode participar das reuniões de elaboração e apreciação, para que sejam contempladas suas necessidades no quadriênio a que o planejamento se refere. Na LDO, igualmente, pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade.

A sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa. Como vimos, essa decisão é impressa na LOA, a peça orçamentária mais concreta. A sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), mas, inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas.

Controle social da execução das despesas públicas

A fase de execução é o momento da realização dos fins públicos estabelecidos na Constituição. Nosso ordenamento jurídico estabelece algumas regras para que as despesas não se realizem arbitrariamente. Essas regras estão contidas, principalmente, na Lei das Finanças Públicas, a Lei n.º 4.320/1964, na Lei das Licitações, a Lei n.º 8.666/1993 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n.º 101/2000.

A Lei n.º 8.666/1993 estabelece, por sua vez, que as despesas devem ser efetuadas, sem privilegiar um ou outro fornecedor dos produtos, obras ou serviços. Isto é, o gestor público deve observar o princípio constitucional da isonomia (igualdade de todos perante a lei). Por outro lado, deve sempre selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conjugando com razoabilidade os critérios de preço e técnica.

Assim, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, devem ser, em regra, precedidos de licitação, que deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Segundo a Lei n.º 4.320/1964, toda despesa efetuada na Administração Pública, de qualquer dos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) deve seguir três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O art. 58 desse estatuto informa que empenho é "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição". Se o empenho é obrigação de pagamento, não é o pagamento propriamente dito. É preciso que a despesa empenhada seja liquidada. Conforme o art. 68 da Lei n.º 4.320/1964, liquidação é a "verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito". Somente após essa fase

o pagamento deve ser efetuado, mas não por qualquer pessoa, apenas por despacho de autoridade competente, em documentos processados pela contabilidade do órgão realizador da despesa.

Por isso, após participar da elaboração das peças orçamentárias, a sociedade deve acompanhar de perto a execução das despesas públicas, nas três fases descritas acima, para evitar desvio e desperdício dos recursos públicos.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal Lei 101/2000 art. 48, vemos:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Lei 131/2009, Art. 1º).

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, as realizações de audiência públicas e de consulta passa a ser condição necessária para aprovação das leis orçamentárias (OLIVEIRA, 2005, p. 140).

Foto de uma nota de empenho da Prefeitura Municipal de Belford-Roxo Ano de 2015

8/000822/15
3

Fundo Municipal de Saúde
Belford Roxo
Avenida Floripes da Rocha, 378 - Centro - CNPJ: 11.868.019/0001-70
Sec. Munic. de Fazenda

2014

NOTA DE EMPENHO

| | | | | | |
|--|---|--|--------------------------------------|--|------------------|
| 0002526/2013 | Tipo 03 - Global | Data 12/12/2014 | Data de Vencimento Sem vencimento | Ficha 165 | Número 000721 |
| Razão Social - Branco e Cruz Serviços e Comércio LTDA - ME | | CPF / CNPJ: 08.336.009/0001-80 | | | |
| Endereço Barra da Tijuca | | Tel 1: 21-3268-4518 Tel 2: | | | |
| Telefone das Américas, 5001 - LOJA: 112 | | | | | |
| Mês Janeiro | | | | | |
| Dispensa / Inexigibilidade 14 - Pregão presencial | Licitação (Base Legal) Lei 10.520 de 17/07/2012, Dec. Mun. 2.510 de 18/02/2009. | Número 0050 / 2014 | Valor Global R\$55.402,58 | | |
| CAPSAD - ITENS:01 ao 31,45,47 ao 49 e 54 ao 86. | | | | | |
| Orçamentária | | Projeto/Atividade/Operações Especiais 2.098 - Operacionalização da Rede de Atenção Psicossocial | | | |
| Secretaria Municipal de Saúde | | Programa de Trabalho 08.01.10.302.028.2.098.000 | | | |
| Orçamentária | | | | | |
| Fundo Municipal de Saúde | | | | | |
| Grupo de Despesa 30.00 - Material de Consumo | | Fonte de Recursos 016 - SUS | | | |
| Elemento de Despesa 30.16 - MATERIAL DE EXPEDIENTE | | Codigo de Aplicação Não tem | | | |
| Saldo Anterior | Valor Empenhado | Saldo Atual | | | |
| R\$54.956,89 | R\$46.918,58 | R\$8.038,31 | | | |
| Descrição | Unidade | Quantidade | Valor Unitário | Valor Bruto | |
| Empenhado para atender a despesas com aquisição de 04 un. Apagador de quadro branco com base de plástico 15cmx6cm, 04 un. Caneta para quadro branco cor azul, 04 un. Caneta para quadro branco cor vermelha e outros itens constantes no Formulário de Proposta Oficial de fls.335/337, em atendimento as Unidades do CAPSAD e CAPS do Município, conforme informação da CPLMS de fls.338, parecer da SEMUC fls.339 e 340 e Homologo de fls.341. | Outros | 1,000 | R\$46.918,580 | R\$ 46.918,58 | |
| | | | | Valor Total | |
| | | | | R\$46.918,58 | |
| Valor por Extenso QUARENTA E SEIS MIL NOVECENTOS E DEZOITO REAIS E CINQUENTA E OITO CENTAVOS | | | | | |
| Diretor de Eib. e Exec. Orçamentária Eduardo dos Santos 60/25.901 | | Superintendente de Orç. e Planejamento Jorge Luiz Simões de Lima 11/020.920 | | Secretário Municipal de Fazenda Jorge Luiz Pinto da Silva | |
| Página: 1 | | | | | |

Ao pesquisar o site da Prefeitura Municipal de Belford Roxo, todas as opções relativas a contratos e despesas, estão desabilitadas desta forma sendo impossível a consulta de notas de empenho, por exemplo, como forma de aferir os valores de mercado e como está sendo gasto o dinheiro público. Foi verificado também que não houve nenhum chamamento de audiência pública para discussão ou elaboração do orçamento público, até o presente encerramento deste trabalho de pesquisa.

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011) regulamentou o direito constitucional à informação. Além de definir e regulamentar o direito à informação de posse dos poderes públicos estabeleceu também o procedimento para a sua obtenção pelos cidadãos brasileiros.

O acesso à informação constitui um requisito essencial para que se possa exercer a cidadania. Somente com o acesso à informação dos atos públicos o cidadão terá reais condições de avaliar a sua legalidade, sua moralidade e sua eficiência e, conseqüentemente, a existência de eventuais improbidades administrativas ou crimes contra a administração Pública.

Estão submetidos à Lei de Acesso à Informação todos os órgãos e entidades públicas dos três poderes, de todos os níveis de governo, ou seja, Federal, Estadual, distrital e Municipal, bem como os Tribunais de Contas, Ministério Público, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público.

Também estão obrigadas a fornecer informações as entidades privadas que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento, ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos similares.

A partir da edição da Lei, o procedimento nela previsto, passou a ser executado com base nas seguintes premissas previstas no seu art. 3º:

I - A publicidade é a regra, o sigilo a exceção; II - As informações de interesse público devem ser fornecidas independentemente de solicitação; III - Viabilizar as informações por meio de tecnologia de comunicação; IV - Fomentar a cultura da transparência na administração Pública; V - Propiciar o desenvolvimento do controle social da administração Pública.

Existem certas informações públicas que devem ser fornecidas independentemente de requerimentos, pois é dever dos órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, como determina o art. 8º da Lei.

Na divulgação dessas informações devem constar, no mínimo, como dispõe o seu § 1º, os seguintes dados:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereço e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registro de despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Para o cumprimento da divulgação dessas informações, estabelece seu § 2º que os órgãos e entidades do poder público municipal devem se utilizar de todos os meios e instrumentos legítimos que dispuserem, sendo obrigatória a sua divulgação em sites da rede mundial de computadores (internet).

O seu § 3º estabelece inclusive que os referidos sites devem atender aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com

Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008. Somente os municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória pela internet, porém fica mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que estabelece que deverá ser dada ampla divulgação: aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, e às versões simplificadas desses documentos, previstos no artigo 48.

O acesso às informações públicas estabelece a Lei no seu artigo 9º, será assegurado, mediante a criação de serviços de informação ao cidadão, tanto nos órgãos da administração como nas entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informação; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolar documentos e requerimentos de acesso à informação. E ainda, como dispõe o seu inciso II, realizar audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outra forma de divulgação.

A Lei de Acesso à Informação veio estimular a cultura de transparência, conscientizando os agentes públicos de que a informação pública pertence ao cidadão, razão pela qual ele, em princípio, pode solicitá-la sem qualquer justificativa. Por esse motivo a administração Pública municipal deve criar mecanismos eficientes para prestá-la. A Lei de Acesso à Informação não admite que se crie qualquer exigência ao exercício do direito à informação, a menos que tal exigência esteja expressamente nela prevista.

Orçamento Participativo

No Brasil, a utilização 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).

No período de 1975 a 1986 se alargaram 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 Assembléia 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 ideia 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 decorrência, 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 enaltecida 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, implícita ou explicitamente, assegurada no Pacto de San José da Costa Rica, Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional dos Direitos Cívicos 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 a preferida 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 assembleias 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 cogestão 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), Montevideu (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. Sendo reproduzido na vivência com o assunto que tem o Brasil, se iniciaram os preparativos para a utilização do OP pela Câmara Municipal.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho de pesquisa buscou até demonstrar os elementos fundantes do orçamento público, desde as Constituições Brasileiras, até a Constituição Cidadã de 88, além de percorrer o Direito Financeiro, buscando aglutinar os elementos que se relacionam diretamente com as necessidades públicas.

Foi demonstrado na pesquisa os limites orçamentários e a pouca possibilidade de manobrar os recursos financeiros, apesar de novos marcos legais como a PEC que promoveu o alargamento da DRU (Desvinculação de Receitas da União), o conflito existente entre política pública e recursos orçamentários, o que abre possibilidade para discussões sobre o papel do judiciário acerca do mínimo existencial, e, das necessidades públicas não previstas no orçamento, tema extremamente atual diante de um cenário de eminentes crises.

As emendas parlamentares utilizadas até hoje, constituem-se como fonte de manobras para as pautas pretendidas pelo Poder Executivo, além de terem sido pano de fundo para desvios consideráveis do dinheiro público, foi demonstrado que a jurisprudência já pacificou o entendimento acerca das emendas parlamentares, elas possuem limites e estes já são definidos constitucionalmente, o que não lhes tira o valor que constituem como moedas de troca com o executivo, servindo de barganha.

No Controle Social, foi demonstrada a necessidade de se operar os sistemas de controle através do exercício da cidadania, que desde a abertura foi consagrado através da Constituição Cidadã o controle social, onde a democracia se constitui de fato participativa. Os mecanismos de controle são diversos, entre eles o acompanhamento na elaboração do orçamento público, e, o acompanhamento da execução das despesas, o que não se constitui como elemento fácil de se fazer, nem mesmo as denúncias, a Prefeitura pesquisada não oferece no seu Portal da Transparência, nem o valor dos salários dos servidores, nem disponibiliza links para contratos ou

despesas, de certa forma as requisições deverão ser feitas na sede administrativa da Prefeitura, o que dificulta a espontaneidade da sociedade que necessita acompanhar os gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Informação servem de amparo para o exercício do Controle Social. Foi anexada a presente pesquisa uma foto de um empenho da Prefeitura pesquisada, como forma de trazer materialidade ao exercício do Controle Social, e, na foto em questão pode se perceber que quadros e apagadores (04) quatro custaram naquela época um pouco mais de R\$ 46.000,00 (Quarenta e Seis Mil Reais), para qualquer pessoa de bom senso não é razoável esse valor. Apesar de empenho não ser liquidação, de qualquer forma serviria de alerta se tal empenho chegasse aos destinatários da política pública desejada.

O orçamento participativo que encontra sustentáculo na Constituição Brasileira, sendo uma ferramenta importante no que tange ao controle do público e sua execução, que infelizmente é adotado em poucos municípios, ensejando a necessidade de se ampliar o debate para obtenção de resultados profícuos para uma verdadeira democracia participativa.

Na presente conclusão, é preciso trazer para a Academia o fomento desta discussão, é preciso sair do papel de coadjuvantes e buscar a efetividade do controle social, a sociedade em equilíbrio fará com que todos consigam ter uma vida melhor. Não é possível admitir tais situações, dormirmos e acordarmos com um orçamento feito por mãos solitárias, sem a presença de quem de fato vai precisar do orçamento público para ter uma vida digna. Não é justo também que a justiça seja acionada para resolver aquilo pelo qual o gestor público se propôs a fazer quando postulou a eleição e ganhou por meio do voto popular, as omissões do Poder Público não podem ser aceitas como se fizessem parte de um grande jogo, onde os times são: os omissos e o povo tendo a justiça como árbitro das necessidades humanas.

Esta conclusão visa despertar as mentes pensantes para esse processo silencioso, de um sistema que é perfeito, concatenado, positivado, legal que é o orçamento público e livre de interferências, sendo operado pelos mandatários dos partidos políticos, uma vez que não estamos a depender no presente momento dos postos de saúde sem medicamentos, é preciso considerar

que há alguém que está à mercê da falta de estrutura e talvez a beira da morte. Espero nessas breves linhas, lançar a provocação de ver uma constituição cidadã de fato, exercida por todos os brasileiros e seja inaugurada a era da cultura da educação em transparência.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayse Coelho de. Devido processo legislativo: instrumento de participação popular. Disponível em <http://jusvi.com> Acesso em 07/07/2018.

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.

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

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.

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.

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.

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

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

PISCITELLI, TATHIANE. Direito Financeiro Esquemático. 5. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil / Amigos Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO. -5. Ed. -- São Paulo 24X7 Cultural, 2012.

Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social - Coleção Olho Vivo - Brasília, DF 2012.

SÁ, Afrânio, de. Breves linhas sobre controle e responsabilização, 1998, p.120.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 1993, p. 568.

As Constituições Federais na História Orçamentária do Brasil podem ser achado em:

<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>

Estado Brasileiro é o menos investe em inteligência pode ser achado em:

<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/21/sob-intervencao-rio-e-o-estado-brasileiro-que-menos-investe-em-inteligencia.htm>.

As fraudes do Instituto de Traumatologia Ortopedia (INTO) 2017 Rio de Janeiro pode ser achado em:

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/04/11/desvio-em-compra-de-protese-no-rj-somou-r-300-mi-diz-mpf-cabral-embolsou-r-165-mi.htm>

O desvio no Instituto de Traumatologia e Ortopedia (INTO) 2018 Rio de Janeiro pode ser achado em:

<https://tvuol.uol.com.br/video/20-presos-em-operacao-da-pf-que-investiga-esquema-de-fraudes-na-saude-04024C193070D8A16326/>

Brasil, Constituição Federal Brasileira, 1988.

Brasil, Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000.

Brasil, Lei da Criação do Sistema Único de Segurança Pública, 13.645/2018.

Brasil, Lei de Acesso à Informação, 12.527/2011