

NOÇÕES DE ORÇAMENTO PÚBLICO: TRANSPARÊNCIA E FISCALIZAÇÃO

Bárbara Statília Rodrigues Alves

Bacharela em Direito

Vivianne Sulzbeck Guimarães Mendonça

Bacharela em Direito

Resumo

Sendo as Leis Orçamentárias a base de todo planejamento financeiro de um gestor público, faz-se necessário um estudo que permita um melhor entendimento de como funcionam as principais Leis que compõem o ordenamento jurídico pátrio, quando o assunto é orçamento público, razão pela qual são tecidos breves comentários sobre o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual. Neste sentido, faz-se essencial a publicidade e transparência na divulgação das contas públicas, sendo, pois, determinado legalmente o direito de acesso às informações relativas às receitas e despesas dos entes federados. Importa ressaltar que o amplo acesso a essas informações descortina novas possibilidades de fiscalização legislativa, cidadã e, sobretudo, ministerial. Assim, vê-se que o Ministério Público tem em mãos um conhecimento empoderador capaz de ajudá-lo a servir melhor. Com efeito, são inúmeras as possibilidades que viabilizam um controle orçamentário, difuso e preventivo, que possa atuar na qualificação à gestão pública, de modo a reduzir, por conseguinte, o inadimplemento constitucional, caracterizado, assim, pelo descumprimento do dever estatal de dar concretude aos direitos que são constitucionalmente garantidos aos cidadãos.

Palavras-chave: Orçamento público. Transparência. Fiscalização. Inadimplemento constitucional.

Abstract

Since the Budget Law the basis of all financial planning of a public officer, a study is necessary to enable a better understanding of how the main Laws that make up the native legal system when it comes to public budget, why are woven brief comments on the PPA - Multi-Year Plan, the LDO - Budgetary Guidelines Law and the LOA - Annual Budgetary Law. In this sense, it is essential publicity and transparency in the disclo-

sure of public accounts, and therefore legally given the right to access to information on income and expenditure of federal entities. It is noteworthy that the broad access to this information reveals new possibilities for legislative oversight, citizen and, above all ministerial. Thus, we see that prosecutors have on hand an empowering knowledge can help you serve better. Indeed, there are countless possibilities that enable a budget, diffuse and preventive control that can act in the quality of public administration, in order to reduce therefore the constitutional breach, characterized thus the failure of the state duty to give concreteness rights which are constitutionally guaranteed to citizens.

Key words: Public budget. Transparency. Monitoring. Default constitutional.

Introdução

A importância dada ao conhecimento da destinação dos Recursos Públicos há muito tem ganhado destaque no cenário jurídico pátrio. Hodiernamente, em razão da situação política e econômica do país, é possível afirmar que o empoderamento angariado pela informação talvez seja um caminho de atuação – e por que não? – de transformação e evolução no que toca às crises enfrentadas.

À guisa deste entendimento do quão rico é conhecer a destinação dos recursos, enquanto fruto da atividade tributária exercida pelo Estado, interessante se faz que sejam esclarecidos alguns aspectos que elucidem a questão, facilitando, portanto, o seu entendimento.

Nesse viés, uma vez compreendidos conceitos básicos, o caminho a ser percorrido aborda a importância de uma fiscalização proativa. Insta ressaltar, outrossim, que o papel fiscalizatório poderá ser exercido por cada cidadão, seja individualmente ou coletivamente, bem como pelo Ministério Público, enquanto instituição consagrada por zelar pelo efetivo cumprimento das políticas públicas e pela concretude dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante se verifica pela previsão do artigo 1º, da Lei Orgânica do Ministério Público¹.

¹BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

Posto isso, tem-se que o cidadão, como contribuinte e destinatário do dinheiro público, tem o direito, quiçá o dever, de conhecer como e onde estão sendo alocados os recursos financeiros que deverão ser utilizados para dar efetividade aos direitos individuais, fundamentais e coletivos que lhe são garantidos constitucionalmente.

Ao Ministério Público, por sua vez, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe, além da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, o combate à corrupção, no amparo de uma gestão proba, valendo-se, pois, dos instrumentos que lhe são próprios, a saber, o Inquérito Civil, que colhe dados necessários à propositura de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85)², podendo adentrar também no campo de incidência da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)³.

Demais disso, cumpre dizer que o conhecimento, como instrumento de monitoramento das contas públicas, pode ser considerado um objeto de transformação e uma ferramenta de atuação ministerial na fiscalização do que é tido como prioridade pela administração estatal no que concerne à realização das políticas públicas.

Dessa forma, ressalta-se a necessidade de que sejam os olhos voltados ao que fora estabelecido pela Lei Orçamentária, quando da fixação das receitas e despesas imiscuídas no plano de trabalho de cada governo⁴ no exercício financeiro anual, o que determinará, assim, o *quantum* a ser gasto e investido em benefício da população, decorrendo daí a necessidade de sua avaliação e controle.

²BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347_orig.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

³BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

⁴BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 04 maio 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 12 out. 2016. Consoante disposto no art. 2º do citado diploma legal: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.”

Em face do exposto, é salutar a abordagem a respeito da transparência das contas públicas como derivada do princípio da publicidade. Nisto, resta clarividente que exsurge, com cada vez mais força, a luta em favor de uma gestão ética, a partir de inserções relativas a um controle fiscal responsável, na medida em que se pugna pela obediência do que fora estabelecido nas Leis Orçamentárias, de modo a impedir que o erário seja esbanjado em detrimento de ser investido naquilo que é considerado essencial.

Não obstante, a par de todos esses ideários a serem concretizados, não se pode perder de vista as consequências de seu descumprimento e como o tema deságua na seara do inadimplemento constitucional, frente aos direitos e garantias previstos pela Carta Maior.

Com efeito, urge acrescentar que o legislador constituinte também deu espaço à deveres e obrigações, que em sua maior parte são direcionados ao Estado, enquanto gestor do interesse público e do erário, incluído neste último a abordagem sobre o patrimônio público que, por conseguinte, abre espaço para atuação das promotorias especializadas em sua defesa.

2 Noções de Orçamento Público

Inicialmente, a fim de que sejam esclarecidas a magnitude e a relevância que cercam o orçamento público, interessante dar azo às palavras do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal – Carlos Ayres Britto –, que acertadamente ensinou, quando de seu voto na ADI 4.048 – MC/DF, que a Lei Orçamentária pode ser considerada, sob o ponto de vista de seu conteúdo, a mais importante ficando, pois, somente abaixo da própria Carta Magna. Senão vejamos:

E, no caso da Lei Orçamentária – Vossa Excelência disse muito bem –, no fundo abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei. A Lei Orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição. E deixar essa lei do lado de fora do controle de constitucionalidade, em processos objetivos, parece um contrasenso realmente⁵. (Grifos nossos)

⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Med. Caut. *Em Ação direta de inconstitucionalidade 4.048 Distrito Federal*. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência Dje nº 157 Divulgação 21/08/2008 Publicação 22/08/2008 Ementário nº 2329-1. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 12 de out. 2016.

Assim, diante dessa oportuna consideração, interessante que venha a lume alguns aspectos relativos à evolução histórica que permeiam os estudos acerca do orçamento público, aqui representados pela própria história do direito financeiro.

2.1 Considerações históricas sobre a evolução do direito financeiro

Enquanto ramo do direito dedicado ao estudo das “finanças do Estado em sua estreita relação com a sua atividade financeira [...] compreendida esta como receita, despesa, orçamento e créditos públicos”⁶ vê-se, pois, necessário que sejam tecidas algumas considerações sobre a origem histórica do direito financeiro, bem como sobre as Leis Orçamentárias que compõem o cenário legislativo vigente no país.

Nesse contexto, segundo preleciona o professor Fernando Scaff⁷, o estudo concernente ao direito financeiro, em toda sua generalidade, teria nascido no Brasil, com a primeira Carta Magna, contando, pois, com uma história de mais de oitocentos anos. Não obstante, continua o douto tributarista a apontar que existem, desde a Grécia clássica, registros históricos que evidenciam fórmulas mais primitivas sobre o controle financeiro dos gastos públicos.

No Brasil, o que se percebe é que este assunto permaneceu por muito tempo adormecido, mormente no período da ditadura militar, no qual poucos ousavam discutir sobre a melhor maneira de alocação dos recursos arrecadados pelo Estado no exercício de sua competência tributária, razão pela qual, até mesmo no âmbito acadêmico, este ramo do direito ocupou, por longo período, papel secundário quando comparado, por exemplo, aos estudos dedicados ao direito tributário.

No entanto, este panorama viu-se modificado nos últimos dois anos, quando o país começou a assistir a uma retomada dos estudos sobre como o Estado gasta as receitas que arrecada. Observa-se, assim, que o cenário político em muito contribuiu para a abertura dada ao direito financeiro.

Nesse panorama, observa-se que temas como “pedaladas fis-

⁶ LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 5 ed. Jus Podium. Salvador: 2014. p.27.

⁷ SCAFF, Fernando Facury. *Retrospectiva 2015: o ano da redescoberta do direito financeiro no Brasil*. In: CONSULTOR Jurídico. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-29/retrospectiva-2015-ano-redescoberta-direito-financeiro>> Acesso: 13 out. 2016.

cais”, envolvendo o *impeachment* presidencial, foram pauta de acalorados debates, ganhando amplo espaço na mídia e tornando-se um dos assuntos mais comentados na ordem do dia aliado às notícias sobre corrupção e a tão falada Operação Lava Jato, que já se encontra em sua 35ª fase de investigação⁸.

2.2 Leis Orçamentárias e demais previsões legislativas

Ultrapassadas as considerações históricas, cumpre averbar que a disciplina relativa ao direito financeiro encontra guarida na Constituição Federal, em seus artigos 70 a 75, quando da seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária e, nos artigos 163 a 169, quando da abordagem acerca das finanças e do orçamento.

Assim, dada a importância do arquétipo constitucional, insta mencionar outros dois diplomas legais umbilicalmente ligados à regulamentação do orçamento público, a saber, a Lei 4.320/64 – Lei de Finanças Públicas⁹ e Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

Com efeito, no que tange à noção de orçamento público, válido trazer à baila as palavras de Kiyoshi Harada¹¹, segundo o qual o orçamento é uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado. Existem, nessa toada, três espécies de Leis Orçamentárias, todas de iniciativa do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 165, *caput* e incisos I, II e III da CRFB/88.

⁸ ARBEX, Rafael. *Relembre as fases e desdobramentos da Operação Lava Jato*. In: UOL. 2016. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/listas/relembre-as-fases-da-operacao-lava-jato.htm>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁹ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 04 maio 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

¹⁰ BRASIL. Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

¹¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

2.2.1 Lei do Plano Plurianual (PPA)

A Lei do Plano Plurianual busca estabelecer programas e metas governamentais a serem cumpridas a médio prazo, conforme regulamentação dada pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998¹², ao artigo 165, da CRFB/88¹³ que instituiu diretrizes e objetivos, de modo a organizar as ações que visam concretizar bens e serviços em prol da população¹⁴.

Aprovado de quatro em quatro anos, sendo vigente do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte, o PPA tem inserido em seu bojo a clara identificação dos objetivos e prioridades de cada governo, bem como os órgãos que serão responsáveis pela execução e organização dos programas governamentais, de modo que seja observado o princípio da transparência como regente da atividade administrativa em todas as suas nuances.

Vê-se que o PPA necessariamente será elaborado pelo chefe do Poder Executivo, devendo em seguida ser entregue ao Poder Legislativo até o final do mês de abril do primeiro ano de seu mandato, até mesmo porque nele estarão delineadas as metas relativas ao cumprimento das propostas feitas em sede de campanha eleitoral, funcionando, dessa forma, como “carta de princípios orçamentários” nos dizeres do professor Fernando Martins¹⁵.

Em vista disso, impera ressaltar que quaisquer investimentos ou gastos que extrapolem o determinado no exercício financeiro devem constar de previsão expressa no PPA, de modo a evitar danos ao erário, tais como aqueles oriundos de obras inacabadas e manobras tendentes à prática de lavagem de dinheiro. Somente assim, se caminha rumo à efetiva proteção ao patrimônio público.

¹²BRASIL. Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 29 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

¹³BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

¹⁴Goiás – Estado Inovador. In: SECRETARIA de Estado de Gestão e Planejamento. Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/115737/o-que-e-o-plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 24 out. 2016.

¹⁵MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 309.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Outra questão interessante diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma vez que estabelece as metas a serem atingidas no próximo exercício financeiro. Tem-se por importante lembrar que, uma vez possuindo caráter anual, é cediço que este diploma sirva de orientação à elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual, consoante previsão do artigo 165, §2º, da CRFB/88.

Vê-se ainda que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado no prazo limite de oito meses e meio, antes de que seja encerrado o exercício financeiro, devendo ser posteriormente devolvido, para que seja igualmente sancionado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em obediência ao que dispõe o art. 35, §2º, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Demais disso, evidencia-se que a LOA tem por objetivo aclarar as prioridades elencadas pela Administração, em todas as esferas, mormente no que se refere à política de pessoal e à matéria de arrecadação de tributos. Também de suma importância é a abordagem dada pela LOA quando o assunto se referir à limitação de empenhos e à movimentação financeira, que deverão estar em clara obediência ao que preceitua o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

Em última análise, como o próprio nome bem sugere, observa-se que a Lei de Orçamentária LOA é elaborada para vigorar somente por um exercício financeiro, devendo conter uma elucidação completa da receita que se espera arrecadar, bem como dos programas e projetos a serem executados a partir de então. Soma-se a isso que também deverá guardar a necessária consonância com o PPA – Plano Plurianual e com a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, alhures abordadas, bem como com a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme prescrição do art. 5º, *caput*, da LRF.

Frisa-se ainda que a LOA deve abranger em seu conteúdo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, aqui compreendida tanto a administração direta como a indireta, incluindo de igual modo as fundações que sejam instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Nesse mister, vê-se que também abrangerá o orçamento fiscal e de

investimento – nas empresas em que a União detenha a maioria do capital social e da seguridade social – também abarcando todas as entidades e órgãos a ela vinculados, tendo-se assim, por respeitada previsão estabelecida no artigo 165, §5º, da CRFB/88.

Realça notar ainda que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional em até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, sob o risco de que o administrador incida em crime de responsabilidade.

3 Transparência e Fiscalização das Contas Públicas

Como gestor dos recursos que arrecada através do exercício de sua competência para instituir e cobrar tributos, é evidente que o Estado tem o dever de prestar contas de como gasta e distribui o dinheiro que tem em mãos. Assim, faz-se necessário que informe como os recursos são revertidos na concretização das políticas públicas, bem como a efetividade e honestidade com que são gastos, em respeito aos ditames de uma administração transparente.

Nesse espeque, tem-se como sendo inconcebível que num Estado Democrático de Direito¹⁶ inexistam qualquer tipo de controle e/ou fiscalização. Não seria outro o entendimento a se delinear diante da previsão constante no art. 1º da CRFB/88 pelo qual, se todo poder emana do povo, somente em seu nome será exercido¹⁷.

A esse respeito, de interesse são os ensinamentos difundidos por Maria Sylvania Zanella Di Pietro. Veja-se:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa¹⁸. (Grifos nossos)

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999: “Tem de estruturar-se como Estado de direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do «direito» e do «poder» no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos” Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

¹⁷ SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 67

¹⁸ DIPIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 478.

Diante dessas considerações, frisa-se que o controle da Administração poderá ser feito através de uma fiscalização proativa, a ser vislumbrada pela participação dos cidadãos e do Ministério Público, enquanto legitimado à propositura de ações, podendo ainda figurar como *custus legis* na defesa dos interesses coletivos.

Não obstante, é certo que a efetividade desta fiscalização se cumprirá, em maior nível e qualidade, de acordo com as informações que forem fornecidas, sendo, pois, de suma importância a transparência naquilo que envolver o que é público, em absoluta consonância com o que preceitua o princípio constitucional da publicidade¹⁹.

Ainda nesta esteira, entende-se que seja de bom alvitre a avaliação da importância que deve ser concedida às informações orçamentárias, bem como aos mecanismos pelos quais estas serão divulgadas e disponibilizadas, de tal modo que possam propiciar uma melhor atuação ministerial, sob uma perspectiva de fiscalização orçamentária.

3.1 Transparência e orçamento público

A transparência dos recursos públicos vem experimentando, desde 2008, uma franca expansão global, o que se deve, em grande parte, à crise financeira enfrentada pela economia norte-americana. Na oportunidade, o mundo assistiu a um alto investimento estatal na economia privada, em especial no setor bancário, na tentativa de que os efeitos da crise pudessem ser amenizados.

Entretanto, observa-se, com maior atenção, que a injeção de dinheiro público no setor privado suscitou grandes debates e levantou inúmeros questionamentos acerca da aplicação dos recursos públicos. Nessa mesma trilha ilustrativa, também é interessante a menção à Primavera Árabe²⁰, como movimento questionador das decisões estatais.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio de. *Direito administrativo*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores. p. 71. “O Princípio da Publicidade consagra o dever do administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um estado democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.

²⁰ PENA, Rodolfo F. Alves. *Primavera Árabe*. In: BRASIL Escola. Disponível em <<http://brasilescuela.uol.com.br/geografia/primavera-Arabe.htm>>. Acesso em: 19 de out. 2016.

No Brasil, por sua vez, insta consignar que o dever de transparência precisa ser diretamente relacionado com o direito ao acesso à informação²¹, enquanto derivado de previsão constitucional constante no art. 5º, inc. XXXIII, que estabelece, *ipsis litteris*, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, [...]”.

Nesta mesma vertente, oportuno ressaltar também que as informações que dizem respeito à Administração Pública devem ser pautadas pelo princípio da publicidade, açambarcado no *caput* do art. 37 da CRFB/88.

Com efeito, no que concerne ao orçamento público, não se pode negar o reconhecimento ao princípio da publicidade. Assim, o que se percebe nesta seara é que as leis de planejamento orçamentário vêm sendo devidamente publicadas nos respectivos diários oficiais dos entes federados.

Nesse esboço, cita-se, a título exemplificativo, a Lei 9.755/98²², que dispõe sobre a criação de *homepage* na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações, relativos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Verifica-se ainda, consoante o diploma retro mencionado, que as informações devem versar sobre o montante dos tributos arrecadados, dos recursos recebidos, dos valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio; os relatórios resumidos de suas respectivas execuções orçamentárias; o balanço consolidado de suas contas; os orçamentos do exercício e os respectivos balanços do exercício anterior; os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior e as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 1º, incisos I a VI da Lei 9755/93).

Não obstante, parece sensato admitir que a publicidade das informações não deve reger-se apenas por aspectos estritamente formais. Ora, de

²¹ Dada sua importância, tendo em vista fazer parte do rol dos direitos fundamentais, urge mencionar que o direito à informação pode ser tido como cláusula pétrea, vez que não poderá ser objeto de Emenda Constitucional, a teor do art. 60, §4º da Carta Maior.

²² BRASIL. Lei 9.755/98 de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet” pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 16 dez.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm> Acesso em: 12 out. 2016.

nada adianta que as informações, mormente aquelas de cunho orçamentário, sejam disponibilizadas, se o cidadão que a elas acessar não tiver condições de compreendê-las. Afinal, como bem destaca Roberto Cavalcante, “Só quando revestidos de significado, os dados abstratos se tornam informação concreta ao usuário”²³, posicionamento este que inclusive encontra abrigo no art. 37, §1º da CRFB/88.

Em derradeiro, a fim de dar aplicabilidade às disposições normativas que regem a matéria cumpre lembrar que o Brasil é parte integrante da Parceria para Governo Aberto²⁴ ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*). De acordo com a definição encontrada no próprio portal oficial da OGP, mantido pelo governo federal brasileiro, a Parceria para Governo Aberto pode ser compreendida como sendo um “fórum de participação voluntária cujo objetivo é fortalecer políticas nacionais de participação social e *transparência*, defesa da democracia e respeito aos direitos humanos”²⁵. (Grifo nosso)

Lançada em setembro de 2011, esta carta de intenções tem por objetivo propalar e entusiasmar a adoção de posturas condizentes a governos transparentes e marcados, por conseguinte, pelo amplo acesso à informação pública e pela participação popular.

Vê-se, outrossim, que, uma vez integrando a OGP, o Brasil viu-se motivado a viabilizar maior concretude ao acesso à informação orçamentária, inteligível e de qualidade. Tanto é assim, que passados quatro anos da fundação da OGP, o país lidera o *ranking* da transparência de dados sobre gastos do governo federal²⁶, consoante se verifica do resultado da pesquisa feita ONG Open Knowledge (Conhecimento Aberto).

A despeito do que fora tratado até o momento, arremata-se a ques-

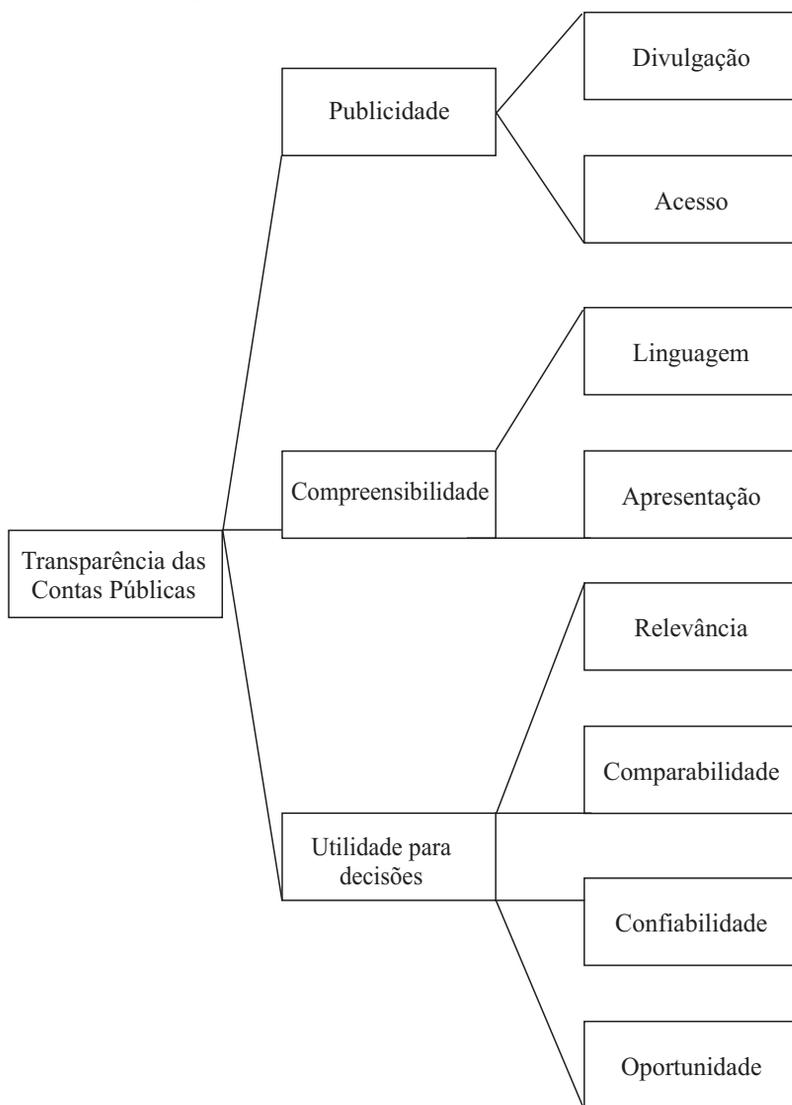
²³ CAVALCANTE, Roberto Jardim. *Transparência do orçamento público brasileiro* [manuscrito]: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento Cidadão. 2008. 98 f. Orientador: Renato Jorge Brown Ribeiro. Impresso por computador. Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008. P. 18. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180153/MonografiaRobertoJardim.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 out. 2016

²⁴ BRASIL. OGP. *Parceria para governo aberto*. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 19 out. 2016.

²⁵ BRASIL. OGP. *Parceria para governo aberto*. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2015/brasil-lidera-ranking-da-transparencia>>. Acesso em: 19 out. 2016.

²⁶ CAVALCANTE, Roberto Jardim. *Transparência do orçamento público brasileiro* [manuscrito]: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento Cidadão. 2008. 98 f.

tão sob comento com a transcrição da tabela “Elementos da transparência das contas públicas”, extraída da monografia intitulada como “*Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão*”²⁷. Vejamos:



Fonte: CAVALCANTE, Roberto Jardim. *Transparência do orçamento público brasileiro* [manuscrito]: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento Cidadão. 2008. 98 f.

²⁷ Ibidem.

3.2 Legislação aplicável e canais de acesso à informação orçamentária

Dada a necessidade de transparência na gestão daquilo que é público como desdobramento lógico dos princípios da publicidade, da informação e da boa-fé²⁸, oportuno destacar os contornos dados à questão por intermédio da legislação pátria.

Inicialmente, abre-se espaço à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), diploma responsável por trazer a obrigatoriedade da publicação das Leis Orçamentárias – PPA, LDO e LOA – em âmbito federal, estadual e municipal. Disponibilização esta que, segundo alteração dada pela Lei Complementar 131/09²⁹, deverá ocorrer sempre em tempo real.

Não menos importante, também integra o ordenamento jurídico pátrio a LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei 12.257/11)³⁰. Esta exige que os órgãos públicos pertencentes à Administração direta e indireta, o Ministério Público e o Poder Judiciário divulguem informações e documentos que sejam de interesse público e que versem sobre assuntos internos de cada um dos entes subordinados à legislação em comento.

Dessa forma, para fins de efetividade da transparência das contas dos órgãos públicos, mormente aqueles ligados à Administração, é dever que se impõe que sejam mencionados alguns dos principais canais que possibilitam o acesso às informações orçamentárias.

3.2.1 Orçamento federal

No que concerne às informações em esfera federal, de salutar importância é o portal mantido pelo Ministério do Planejamento, Orça-

²⁸ MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 311.

²⁹ BRASIL. Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de maio de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

³⁰ BRASIL. Lei 12.257 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

mento e Gestão ao trazer, entre outras informações o PPA, a LDO e a LOA da União de modo a possibilitar infinitas análises acerca de como estão sendo alocados os recursos públicos.

Nesse vértice, destaca-se que o portal poderá ser acessado pelo *link* <http://www.orcamentofederal.gov.br/>, a partir do qual se pode ter acesso às páginas “orçamentos anuais, orçamento 2016, informações orçamentárias, legislação, escola virtual SOF e educação orçamentária”.

Nesse portal, também são disponibilizados os orçamentos anuais de 1990 a 2017, inclusive com anexo relativo ao PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual e PLDO 2017 – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, também é possível ter acesso ao MTO – Manual Técnico de Orçamento e ao MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que juntos orientam a elaboração das Leis Orçamentárias de todos os entes federados.

Outro importante canal de acesso às informações orçamentárias federais encontra guarida no *link* <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>, onde podem ser realizadas pesquisas acerca de despesas, receitas, convênios e servidores, bem como sobre imóveis de propriedade da União, o que propicia maior controle e fiscalização.

Além disso, ainda é possível verificar a transferência de recursos por Estado/Município, por Programa, por Ação e até mesmo por favorecido, bem como os gastos diretos do governo por Tipo de Despesa, por Órgão Executor, podendo ser realizadas, a critério, pesquisas temáticas sobre o investimento com o Bolsa Família e pagamento de diárias. Enfim, constata-se que são fantásticas as possibilidades de informações precisas e de qualidade acessíveis por um único “*click de mouse*”.

3.2.2 *Orçamentos estaduais e municipais*

Em relação às informações orçamentárias divulgadas por Estados e Municípios, a maior parte dos dados poderá ser acessada a partir dos portais de seus respectivos TCEs – Tribunais de Conta Estaduais – que abrangem, ainda que sem a precisão técnica alcançada pela União, as receitas e despesas estaduais e municipais.

Os Tribunais de Conta Estaduais permitem o acesso às informações, normalmente por ano e por assunto, no que se refere aos relatórios sobre prestações de contas, fiscalização da gestão municipal, balancetes, convênios e parcerias, valores gastos com obras públicas e com licita-

ções. Enfim, são inúmeras as informações disponibilizadas a depender do formato de cada portal.

A título ilustrativo, seguem alguns dos *links* relativos às páginas oficiais dos Tribunais de Contas Estaduais: *Acre* – <http://www.tce.ac.gov.br/>, *Paraíba* – <http://portal.tce.pb.gov.br/>, *Goiás* – <https://www.tce.go.gov.br/>, *Minas Gerais* – <http://www.tce.mg.gov.br/>, *São Paulo* – <https://www4.tce.sp.gov.br/> e *Paraná* – <http://www1.tce.pr.gov.br/>. Além dos Estados, oportuno lembrar que o Distrito Federal também disponibiliza na *internet* informações relativas ao seu orçamento, por meio do <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>.

3.3 Papel do Ministério Público na fiscalização orçamentária

A Constituição Federal, ao tratar sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, prevê, no *caput* dos arts. 70 e 71, que a competência para fiscalizar o orçamento público é direcionada ao Congresso Nacional, mediante controle externo – a ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas – e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Dispõe ainda, no art. 75, que este arcabouço normativo também se aplica à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, devendo as Constituições estaduais dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos.

Não obstante, seria possível questionar se a competência alhures mencionada não deixa espaço para atuação dos cidadãos e do Ministério Público. Nesse ponto, observa-se que os tributos são recolhidos do povo para que sejam reinvestidos em grande medida em seu próprio benefício, exurgindo daí o interesse de todos os cidadãos na fiscalização de um patrimônio que lhes pertence. Destarte, uma vez versando sobre patrimônio público, a questão levantada atrai para si mesma a atuação dos órgãos ministeriais, responsáveis por excelência por proteger este patrimônio.

Neste vértice, em que pese a fiscalização e controle da Administração Pública ser atribuída ao Estado, verifica-se ademais que o cidadão também foi agraciado com alguns instrumentos de controle, como se percebe da dicção dada ao inciso XXXIV do art. 5º, da CRFB/88, quando assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de

petição³¹, bem como garante o direito à obtenção, em repartições públicas, de certidões que viabilizem a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal³².

Impera citar ainda que o cidadão também pode exercer seu direito de representação junto ao Ministério Público, inclusive de forma anônima por meio das ouvidorias dos respectivos órgãos ministeriais federais ou estaduais.

Entoa asseverar, a demais, que o Ministério Público, por intermédio da Ação Civil Pública, possui a prerrogativa de questionar junto ao judiciário a efetividade das políticas públicas. Dito isto, interessante trazer à baila menção à ADPF 45, oportunidade em que o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal – Celso de Mello – reconheceu, em belíssimo voto, a possibilidade de intervenção judicial na concretização das políticas públicas, mormente no que concerne à efetivação dos direitos sociais, conforme vislumbrado pela ementa abaixo transcrita:

Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração)³³.

³¹ NERY JR. Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 90, ensina que a compreensão do consagrado direito de petição não deve ser compreendido tão somente como direito à propositura de ação, devendo abranger de igual modo o direito à noticiar fato ilegal ou eivado de abuso de poder.

³² BRASIL. Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995, que dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 maio 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

³³ ADPF 45-9. Relator Min. Celso de Mello. Data de Julgamento 29/04/2004. In: INFORMATIVO STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF>>. Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível" (Transcrições). Acesso em: 19 out. 2016.

Diante deste cenário, insta destacar, portanto, o papel do Ministério Público – Estadual e Federal – na defesa dos direitos indisponíveis, tendo em vista uma perspectiva de atuação na fiscalização orçamentária, facilitada pelas informações que tem em mãos, graças à obediência ao princípio da publicidade, como defendido outrora.

Nesse vértice, impende lembrar que, na maioria das vezes em que pleiteia algum direito em favor do cidadão, a maior dificuldade enfrentada pelos órgãos ministeriais não é o reconhecimento teórico e judicial do direito, mas sim a possibilidade fática de sua efetivação diante da discussão que é travada entre o mínimo existencial e a tão avocada reserva do possível.

Ora, se a ausência de recursos é o maior empecilho na concretização dos direitos, entende-se ser de bom alvitre, os problemas sejam pensados sob o ponto de vista de sua origem, sendo, pois, válido o debruçar sobre as questões orçamentárias, a fim de “rastrear” os recursos e conhecer se de fato a justificativa apresentada pelo poder público é realmente um óbice à execução de uma sentença de procedência, nas áreas em que o Ministério Público exerce curadoria.

Diante disso, é de singular importância conhecer o “poder” atribuído a um estudo orçamentário e como podem as alternativas³⁴ de atuação do Ministério Público ser repensadas a partir de um controle e planejamento das receitas e despesas públicas, o que permite, sem dúvida, que novos caminhos sejam descortinados, a fim de que sejam reconhecidos os reais impactos de uma escolha orçamentária que atingirá toda a coletividade.

Neste diapasão, verifica-se que, principalmente em momentos de crise como o que o Brasil vem enfrentando nos últimos tempos, salta aos olhos a necessidade de que sejam concebidas novas alternativas de resolução dos problemas sociais e financeiros.

Assim, se a precariedade na saúde, na educação, nos direitos da criança, do adolescente e do idoso, no planejamento urbano e na defesa do consumidor³⁵ exsurge com cada vez mais força, clama-se em pé de

³⁴ REIS, Ludmila Costa. *Noções de orçamento público e papel do MP na fiscalização de seu cumprimento*. In: ESCOLA Institucional Do Ministério Público De Minas Gerais. 30 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Tx9BMDX4qPA&feature=youtu.be>>. Acesso em: 19 out. 2016. Vários exemplos acerca da atuação do Ministério Público em diversas questões sobre efetividade das políticas públicas e carência de receitas podem ser vislumbradas na palestra da Promotora de Justiça – Dra. Ludmila Reis, que inspirou muitas das ideias defendidas neste trabalho.

³⁵ A título exemplificativo destacou-se as principais áreas de atuação ministerial na defesa do cidadão.

igualdade uma atuação proativa, combativa e efetiva por parte dos ilustres membros do *parquet* na realização de um controle orçamentário difuso e preventivo.

Com efeito, diante dos canais de acesso à informação que lhes é disponibilizado, o Ministério Público passa a ter um rico arsenal para investigar e descobrir o foco dos problemas, buscando a melhor solução, a partir de uma análise orçamentária técnica, qualificada e específica.

4 Inadimplemento Constitucional

Doutrinariamente, tem ganhado cada vez mais espaço os ideais que são simpáticos à teoria do neoconstitucionalismo. Esta defende que todo o sistema jurídico deve estar em consonância com as disposições constitucionais, respeitando-as e dando realizabilidade aos direitos fundamentais e sociais previstos pelo legislador constituinte.

Nesse panorama, buscando auxílio também na teoria consumerista quando da abordagem acerca do Diálogo das Fontes³⁶, vê-se que é possível que seja traçado um paralelo entre o direito constitucional e o direito civil, sobretudo no que concerne ao direito obrigacional. Isto posto, pode-se vislumbrar uma coexistência harmônica entre um *direito civil constitucional* e um *direito constitucional obrigacional*, de modo que exsurja desta parceria o que se pode denominar de inadimplemento constitucional³⁷.

Assim, observa-se que, quando o controle orçamentário não é exercido como deveria, abre-se espaço a maiores probabilidades de má gestão pública, uma vez que a ausência de fiscalização pode permitir “um jogo mais livre” e que, portanto, passe a desrespeitar as regras impostas pelo sistema.

³⁶ BENJAMIN, Antônio Herman V; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 89-90.

³⁷ MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 270. A expressão “Inadimplemento Constitucional” foi retirada da obra do professor Fernando Martins que, valendo da Teoria do Diálogo das Fontes, defendida pela consumerista Cláudia Lima Marques, estabeleceu um paralelo entre o descumprimento obrigacional do direito civil e o descumprimento dos direitos garantidos constitucionalmente: “Ante o exposto, pode-se dizer conforme abaixo, sobre a existência do inadimplemento constitucional, que é verificável quando as obrigações ou deveres fundamentais são prevaricados ou incumpridos. Daí prudente dizer que ao mesmo tempo em que próceres do direito privados defendem o chamado *direito civil constitucional* também é possível antever exsurgir um *direito constitucional obrigacional*”

Com isso, caberiam reflexões que questionem inclusive se a própria corrupção não bebe na fonte da inexistência ou ineficácia do controle orçamentário, seja ele exercido pelo legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelos cidadãos ou até mesmo pelo Ministério Público.

Fato é que toda razão deve ser dada à procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élide Graziane Pinto, segundo a qual uma “sociedade que não planeja aceita qualquer resultado”³⁸. Pois bem, reconhecida a importância das leis de planejamento orçamentário, da transparência na divulgação dos dados a elas relativos e da fiscalização de seu cumprimento, na medida em que propicia um controle qualificador da gestão pública, urge por fim abordar as consequências de um orçamento não planejado e como a questão deságua no inadimplemento das políticas públicas, podendo inclusive ferir princípios administrativos.

A partir daí, devem ganhar destaque os instrumentos que se levantam a favor do combate ao inadimplemento constitucional. Afinal, é preciso responsabilizar os gestores que, deliberadamente, se omitam na concretização das políticas públicas. Desse modo, seria aconselhável, ao lado de uma atuação *punitiva*, a adoção de uma postura *colaborativa* – que contribua na propositura de soluções quando há falta de recursos – e *preventiva* – a fim de evitar os danos oriundos de uma política pública que não alcança todo o potencial que deveria.

Dessa forma, verifica-se que o Ministério Público pode atuar, analisando quão bem os recursos são gastos e em que estão sendo aplicados, mediante uma perspectiva orçamentária que pode ser adotada nas curadorias específicas de Patrimônio Público e de Políticas Públicas e até mesmo na área criminal, podendo ser esta exemplificada pela questão da segurança pública³⁹.

É clarividente, que a jurisprudência pátria já tem se posicionado a favor da responsabilização do gestor público, quando comprovadas falhas no planejamento e execução orçamentária. Veja-se:

³⁸ *Palestras destacam o planejamento em contexto de subfinanciamento da saúde e da educação*. 23 set. 2016. In: CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/9710-palestras-destacam-o-planejamento-em-contexto-de-subfinanciamento-da-saude-e-da-educacao>. Acesso em: 20 out. 2016.

³⁹ Diante da crise do sistema carcerário interessante seria uma análise orçamentária que permitisse a verificação de quantos recursos foram arrecadados ou repassados, e como foram ou podem ser reinvestidos, por exemplo, na construção ou readaptação de presídios, na medida em que possibilite novos caminhos à solução do problema em comento.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. FUNASA. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBAS. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO OBJETO DO ACORDO. ATO ÍMPROBO POR DANO AO ERÁRIO CARACTERIZADO. DOLO CARACTERIZADO. ARTIGO 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENALIDADES DA LEI N. 8.429/92. CABIMENTO. 1. A jurisprudência atual desta Corte é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Logo, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do art. 10. 2. *No caso dos autos, ficou comprovada a má utilização de recursos públicos oriundos de convênio com a FUNASA. Assim, além de proceder à alteração unilateral do objeto conveniado, também não comprovou a utilização do percentual de 51% das verbas em finalidades públicas no município, ficando, portanto, demonstrado o dolo do agente e o prejuízo ao erário, seja pelo descumprimento do pactuado, seja pela má gestão administrativa.* 3. *Caracterizado o ato de improbidade administrativa por dano ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/92, já que, para enquadramento de conduta no citado artigo, é dispensável a configuração do dolo, contentando-se a norma com a simples culpa. O descumprimento do convênio com a não aplicação das verbas ao fim destinado, foi, no mínimo, um ato negligente.* 4. *Evidenciada no acórdão recorrido, a culpa por parte do recorrente, cabe a condenação com base no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 e a aplicação das penalidades previstas no art. 12 do mesmo diploma, como bem determinou o tribunal de origem. Agravo regimental improvido. (Grifos nossos)*

(STJ - AgRg no AREsp: 532421 PE 2014/0142733-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/08/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJE 28/08/2014)

Nesse vértice, no campo da punição, destacam-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e Lei Complementar 135/10, alcunhada popularmente como Lei da Ficha Limpa, esta, *a priori*, objetivou alterar alguns dispositivos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990⁴⁰.

⁴⁰ BRASIL. Lei Complementar 64 de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

Verifica-se, pois, que a Lei de Improbidade Administrativa tem por objetivo proteger o Patrimônio Público material – bens e valores pertencentes ao Estado – e imaterial – princípios que devem reger toda a atividade administrativa, na medida em que estabelece um rol de condutas ímprobadas, com a atribuição das respectivas punições àqueles que auferirem enriquecimento ilícito, causarem prejuízo ao erário ou atentarem contra os princípios da Administração Pública.

Ademais, a Lei da Ficha Limpa traz que os agentes políticos que tenham sido condenados por crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública ou mesmo contra o patrimônio público, poderão ficar inelegíveis por oito anos, contados da condenação até o cumprimento da pena, desde que aquela tenha transitado em julgado ou sido proferida por órgão judicial colegiado, tornando-se, pois, mais um instrumento a favor da fiscalização e controle da Administração.

Portanto, diante dessas considerações salta aos olhos que diplomas alhures mencionados podem ser considerados como verdadeiras “armas” na luta por uma Administração mais limpa, justa e eficiente.

4 Conclusão

As Leis Orçamentárias são responsáveis por organizar a gestão e o planejamento acerca da utilização dos recursos públicos, ocupando, assim, lugar de destaque dentro do plexo normativo brasileiro. Desse modo, considerando sua importância e capacidade de impactar as decisões administrativas, o estudo orçamentário faz-se necessário para que os problemas sejam conhecidos sob o ponto de vista de sua origem, de modo a viabilizar melhores soluções às dificuldades do dia a dia da Administração Pública.

Neste diapasão, gize-se lembrar que, na atual conjuntura política e econômica do país, é cediço que a maior dificuldade apontada para a não concretização das políticas públicas é justamente a carência de recursos, daí decorrendo a singular relevância do estudo orçamentário, na medida em que descortina novas formas de atuação, sobretudo quando consideradas as atribuições conferidas ao Ministério Público, a partir de um conhecimento que lhe possibilita “servir melhor”.

A importância dada às informações orçamentárias, em todas as esferas federativas, deve, portanto, ser diretamente relacionada ao princípio da publicidade, vez que estas deverão ser acessíveis a todos aqueles

que delas queiram fazer uso, sendo, pois, intrínseco à questão o dever de transparência.

Com efeito, no afã de disponibilizar informações referentes ao orçamento público observa-se, outrossim, que os entes federados têm mantido páginas na *internet* que são especializadas em divulgar dados relativos às Leis Orçamentárias, aos gastos e receitas públicas e aos investimentos que são realizados para garantir efetividade aos direitos que o legislador constituinte garantiu aos cidadãos.

Além da divulgação dessas informações, é necessário que estas sejam claras e inteligíveis, de modo que possam ser bem utilizadas, uma vez que clamam por uma postura fiscalizatória e proativa em benefício do erário como um todo. Observa-se que, como dito, o controle poderá ser legislativo, cidadão e/ou ministerial.

Sob o enfoque do papel do Ministério Público na fiscalização orçamentária, destacam-se alguns diplomas legais hábeis a viabilizar uma melhor atuação dos membros do *parquet*, dentre os quais se sobressaem a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) e Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/10).

Obtempera-se ademais que, uma vez descumpridos os objetivos das Leis Orçamentárias, seja pela ausência ou pela desqualificação do planejamento, os recursos, discricionários ou vinculados, passam a ser mal alocados ou desperdiçados, deixando, assim, de beneficiar a população, fazendo com que a questão sob comento acabe por incidir no que se tem chamado de inadimplemento constitucional.

Urge interessante, portanto, a adoção de posturas *punitivas*, mas que, acima de tudo, também possam ser *colaborativas*, nas hipóteses em que de fato há ausência de recursos e, sobretudo *preventivas*, de modo a evitar os danos de uma política pública omissa e as severas consequências advindas da falta de planejamento e de controle orçamentário.

Diante do exposto, podem-se traçar algumas premissas básicas acerca da importância atribuída ao estudo do Orçamento Público, voltando-se espaço à evolução histórica do direito financeiro em âmbito internacional e nacional e às principais Leis Orçamentárias— PPA, LDO e LOA.

Assim, diante da relevância dedicada às questões orçamentárias, atenta-se, ao longo da defesa aqui travada, a necessidade de que as informações sobre orçamento sejam igualmente regidas pela publicidade e

transparência, a fim de viabilizar maior controle por parte do Poder Legislativo, da população e do Ministério Público.

Hodiernamente, é motivo de comemoração a facilidade com que as informações podem ser acessadas em tempo real, podendo viabilizar novos caminhos de atuação aos membros do Ministério Público, enriquecendo sua atuação, inclusive no combate ao inadimplemento constitucional.

Assim, se a maior justificativa para o descumprimento de um direito é justamente a falta de recursos disponíveis, eis aí o cerne do problema, ou seja, saber se de fato trata-se de impossibilidade fática ou apenas desdobramentos de um planejamento orçamentário ausente ou mal feito.

Em caso de ausência ou má qualificação orçamentária, tem-se certo que os responsáveis devem suportar as sanções que lhes são legalmente atribuídas, em virtude do inadimplemento decorrente da inconcretude das políticas públicas – em conseqüente desrespeito aos direitos fundamentais e sociais garantidos legalmente – ou mesmo em razão da incidência nas previsões constantes na Lei de Improbidade Administrativa.

Referências

ADPF 45-9. Relator Min. Celso de Mello. Data de Julgamento 29/04/2004. In: INFORMATIVO STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF>>. Políticas Públicas - Intervenção Judicial - “Reserva do Possível” (Transcrições). Acesso em: 19 out. 2016.

ARBEX, Rafael. *Relembre as fases e desdobramentos da Operação Lava Jato*. In: UOL. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/listas/relembre-as-fases-da-operacao-lava-jato.htm>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BENJAMIN, Antônio Herman V; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 29 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 4 maio 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-

ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L8625.htm>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei 9.755/98 de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 12.257 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 maio 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 de maio de 2009. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. OGP. *Parceria para governo aberto*. Governo Federal. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2015/brasil-lidera-ranking-da-transparencia>> Acesso em: 19 out. 2016.

_____. OGP. *Parceria para governo aberto*. Governo Federal. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 19 out. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O estado de direito*. Gradiva. Lisboa: 1999. Disponível em: < <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. *Transparência do orçamento públi-*

co brasileiro [manuscrito]: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento Cidadão. 2008. 98 f. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180153/MonografiaRobertoJardim.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 18 out. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000. Goiás – Estado Inovador. In: SECRETARIA de Estado de Gestão e Planejamento. Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/115737/o-que-e-o-plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 24 out. 2016.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 5.ed. Jus Poduim. Salvador: 2014.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio de. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros.

NERY JR. Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

PALESTRAS destacam o planejamento em contexto de subfinanciamento da saúde e da educação. 23 set. 2016. In: CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: < http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/9710-palestras-destacam-o-planejamento-em-contexto-de-subfinanciamento-da-saude-e-da-educacao >. Acesso em: 20 out. 2016.

PENA, Rodolfo F. Alves. *Primavera Árabe*. In: BRASIL Escola. Disponível em:<<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/primavera-Arabe.htm>>. Acesso em: 19 out. 2016.

REIS, Ludmila Costa. *Noções de orçamento público e papel do MP*

na fiscalização de seu cumprimento. In: ESCOLA Institucional Do Ministério Público De Minas Gerais. 30 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Tx9BMDX4qPA&feature=youtu.be>>. Acesso em: 19 out. 2016.

SCAFF, Fernando Facury. *Retrospectiva 2015: O ano da redescoberta do direito financeiro no Brasil.* In: CONSULTOR Jurídico. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-29/retrospectiva-2015-ano-redescoberta-direito-financeiro>>. Acesso: 13 out. 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação.* Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Med. Caut. *Em ação direta de inconstitucionalidade 4.048 Distrito Federal.* Coordenadoria de Análise de Jurisprudência Dje nº 157 Divulgação 21/08/2008 Publicação 22/08/2008 Ementário nº 2329-1. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>> Acesso em: 12 out. 2016.