

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
COMO MEIO DE ESCLARECER AS LEIS
ORÇAMENTÁRIAS E A EXECUÇÃO
DESTAS**

LUCIANO CARLOS FERREIRA

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MEIO DE ESCLARECER AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS E A EXECUÇÃO DESTAS

Luciano Carlos Ferreira ¹

RESUMO

As leis orçamentárias e a sua execução requerem um entendimento técnico fazendo com que haja um hiato entre a gestão da Administração Pública e o Cidadão, o qual deixa de fazer o controle desde a elaboração das leis orçamentárias à execução destas. A Lei de Acesso à Informação trouxe novo alento ao cidadão, contribuindo para que se possa ter uma compreensão do orçamento público, entendendo o crédito e a despesa.

Palavras-chave: Orçamento. Execução do Orçamento. Controle. Lei de Acesso à Informação. Transparência.

ABSTRACT

The budget laws and executing them requires a technical understanding, so that there is a gap between the management of Public Administration and the Citizen, which fails to take over control from the preparation of budget legislation to implement the same. The law on access to information has brought new life to citizens, so that it can, from now on, have an understanding of public budgeting, understanding credit and spending.

Keywords: Budget. Budget Execution. Control. Access to Information Act. Transparency.

¹ Professor Assistente da UFT, Mestre em Direito. Aperfeiçoamento - Escola Superior da Magistratura de Goiás, ESMEG; Especialização em Direito Tributário e em Direito Processual do Trabalho; Graduação em Direito Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas, FACH; Advogado

1 INTRODUÇÃO

Com a vigência da Lei Federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, o cidadão poderá agora, com mais direitos e garantias, ter acesso de forma clara e precisa às leis orçamentárias federais, estaduais e municipais, não só quanto aos objetivos, mas também quanto à execução do orçamento.

Por que agora, se já existe uma Lei de Responsabilidade Fiscal com seus princípios, principalmente o da transparência, e a própria Constituição Federal com os seus princípios, dentre os quais o da publicidade?

Se o cidadão buscar subsídios na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de fazer o controle social dos atos referentes ao orçamento público, seja quanto à elaboração, seja quanto à execução, verificar-se-á que não há como entender de maneira clara e precisa, mesmo com transparência, as leis orçamentárias e a maneira de como a Administração Pública as executa; sim, pois a transparência não esclarece, não dá condições para que um cidadão médio compreenda, simplesmente diz que todos os atos devem estar acessíveis ao cidadão, senão vejamos²:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e

2

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único.: A transparência será assegurada também mediante:

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;

(...)

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Pelos dispositivos acima citados, não há dúvidas de que o cidadão estava à mercê do *bel prazer* da Administração Pública quanto às formas e meios para obter informações sobre as leis orçamentárias e sua execução; sim, pois é muito simples repassar os documentos, *ipsis literis* para uma página eletrônica ou disponibilizá-los via publicação física, contudo, tais atos se resumem à publicidade e não à transparência.

2 DA TRANSPARÊNCIA

A Administração pode até aplicar os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas terá o cidadão mediano condições de compreender o orçamento público e se este será devidamente

executado? Claro que não, pois nem mesmo um cidadão esclarecido, em sua grande maioria, entenderia o emaranhado de códigos, elementos, abreviaturas e forma de aplicação das leis orçamentárias.

A transparência compreende clareza, entendimento, disposição de termos técnicos de forma inteligível, ou seja, se a Lei de Responsabilidade Fiscal já determinava a transparência nos atos de elaboração e execução do orçamento, com a Lei de Acesso à Informação, a Administração é obrigada a disponibilizar tais informações de maneira inteligível, uma vez que estas estarão privilegiando principalmente os eleitores, os quais, em sua grande maioria, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral³, não possuem o ensino fundamental. A fim de se trazer um significado mais próximo da transparência, cita-se⁴:

A transparência designa inicialmente a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através da espessura, os objetos que se encontram por detrás. Falar neste sentido de transparência administrativa significa que, por detrás do envelope formal da instituição, se perfilam relações concretas entre indivíduos, entre grupos, que o observador exterior está em condições de compreender. Mas a transparência é susceptível de graduação: um corpo pode ser realmente transparente, isto é, límpido, pondo a nu com nitidez os objetos que ele cobre, ou apenas translúcido se não permite distinguir com

3 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-grau-de-instrucao>>

4 SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. A publicação do edital resumido da licitação e o princípio da publicidade. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18351/a-publicacao-do-edital-resumido-da-licitacao-e-o-principio-da-publicidade#ixzz1pgK4Mghm>>. Acesso aos 22/05/2012.

nitidez os objetos, ainda que seja permeável à luz; ou ainda diáfano se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir as formas dos objetos. É perceptível então, que opacidade e transparência não se excluem pura e simplesmente, antes existem entre eles graus, mediações, ou mais exatamente que se combinam segundo uma mistura variável.

Da analogia construída pelo doutrinador português, podemos abstrair que os atos administrativos e, mais especificamente, os atos da licitação, devem ser dotados de transparência, como se fossem uma verdadeira “casa de vidro”, perfeitamente observável pelas partes envolvidas no procedimento e por toda a sociedade. Ocorre que, como bem salientou o mestre lusitano, a publicidade muitas vezes é alcançada sem plenitude na transparência. Neste ponto, torna-se essencial o entendimento de que a publicação, como instrumento da publicidade, não deve ser realizada como mero requisito formal para aperfeiçoamento do procedimento licitatório, mas, sobretudo, deve se revestir de conteúdo e alcance capazes de verdadeiramente noticiar a ocorrência do certame e proporcionar o seu amplo acesso.

3 DIREITOS E GARANTIAS DISPONIBILIZADAS AO CIDADÃO COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação trouxe direitos e garantias ao cidadão quanto à transparência ativa por parte da Administração Pública (disponibilização das informações),

como também a garantia de requisitar informações por parte do cidadão (transparência passiva por parte da Administração Pública).

Assim, todas as leis orçamentárias referentes aos poderes públicos e aos entes pertencentes à administração indireta, deverão dispor de meios para que o cidadão tenha acesso ao teor delas ou, quando não, a Administração será chamada a prestar informações requeridas por qualquer pessoa interessada no conteúdo das referidas leis.

São princípios, da Lei de Acesso à Informação, dispostos no artigo 3º:

Art. 3º: Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Pelos princípios supracitados, percebe-se claramente a intenção do legislador, fazendo uma interpretação teleológica,

que a Administração Pública deverá possibilitar o controle social e desenvolver a cultura da transparência, mas como desenvolver esta cultura se o próprio Agente Público deixa de disponibilizar as vantagens que o cargo lhe oferece?

Todos os cidadãos gostariam de saber até para uma avaliação e possível fundamentação para um voto, o que o deputado, vereador, senador, chefe do executivo, dentre outros agentes políticos recebem da Administração, seja como subsídio, seja como benefícios pela função.

Se há possibilidade de disponibilizar os subsídios e os benefícios recebidos pelos agentes públicos, como determinado pelo Supremo Tribunal Federal, por que não disponibilizar, pelos poderes da Administração Pública, todas as dotações orçamentárias e forma de execução destas de maneira acessível ao cidadão?

Já no artigo 7º do mesmo diploma constam os direitos do cidadão, quais sejam:

Art. 7º: O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

(...)

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e

tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (grifo nosso)

Pelo artigo citado, para que haja implementação, acompanhamento e resultados dos atos relativos aos orçamentos e execução, a Administração obriga-se a dar uma informação clara, fazendo com que, mais uma vez, seja reportada, como dito, com clareza.

Por fim, têm-se as garantias dadas ao cidadão para requerer nos órgãos da Administração Pública, seus direitos, como assim dispõe a lei:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

(...)

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

Pelos artigos supracitados, pode-se perceber que as leis orçamentárias deverão estabelecer meios para o controle social, seja por divulgação mais eficiente, seja por busca efetiva da participação popular para aprová-las.

Assim, para que se coloque à disposição de qualquer

pessoa que se interesse pela boa gerência dos recursos públicos pelo gestor, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, deve a Administração Pública, a partir de agora, ser transparente e ao mesmo tempo acessível, e este acessível não se resume a franquear as informações do orçamento e sua execução, mas, principalmente, interpretar a lei e traduzir, se necessário, à pessoa que tenha interesse nos atos de gestão.

Um exemplo dessa facilitação ao entendimento do que se diz no orçamento e do que se diz na execução seria o de informar de forma simples, no caso da lei orçamentária anual, o que a Administração tem a receber da população, especificamente quanto aos tributos de sua competência, seja Federal, Estadual ou Municipal, de quanto irá dispor para cada necessidade básica da população e, quanto à execução, demonstrar o quanto está injetando de dinheiro para tais necessidades, especificando de forma clara e de fácil entendimento, o repasse para cada órgão, empresa e terceiro setor.

Não se atendo aos direitos do cidadão com a Lei de Acesso à Informação, o órgão sofrerá primeiramente um processo administrativo, que pelo visto, terá um prazo máximo de trinta e cinco dias, incluindo-se os prazos de deliberação para os possíveis recursos, para, num momento posterior, sofrer uma das ações constitucionais à disposição do cidadão.

4 CONCLUSÃO

A Lei de Acesso à Informação, se implementada efetivamente pelos entes da federação, dará ao cidadão o tão almejado controle social, pois estará estabelecendo um contato mais simples e eficaz, tornando a fiscalização palpável àquele que nunca se interessou pela gestão da administração pública e que, na sua grande maioria, são os principais eleitores, os quais não possuem o ensino fundamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL, 2000. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 de julho de 2012.

BRASIL, 2011. **Lei Nº 12.527**, de 18 de Novembro de 2011. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 09 de julho de 2012.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito Financeiro Orçamentário**. São Paulo: Atlas, 1995.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Portal de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-grau-de-instrucao>. Acesso em: 09 de julho de 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros. 2010.

SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. **A publicação do edital resumido da licitação e o princípio da publicidade**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18351/a-publicacao-do-edital-resumido-da-licitacao-e-o-principio-da-publicidade#ixzz1pgK4Mghm>. Acesso em: 22/05/2012.

VIANA, Arízio de. **Orçamento Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.