



Transparência e Controle Social: Ferramentas Disponíveis à Sociedade Brasileira

Júlio Godoy Gomes

Brasileiro, natural de Sales Oliveira – SP, graduando em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del Rei – UFSJ. Nomeado e empossado no cargo de Agente de Fiscalização do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto.

Universidade Federal de São João del Rei - UFSJ, Franca / SP – Brasil. emaildojuliodoy@gmail.com

RESUMO

Este trabalho explora os dispositivos de transparência presentes no estado brasileiro que contribuem para o controle social. Tem como objetivo demonstrar quais as ferramentas presentes na legislação que permitem a aproximação da sociedade no controle da administração pública. Utiliza como método uma análise exploratória da legislação, apoiada por artigos científicos e notícias veiculadas na internet. Como resultado, apresenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, sua relação direta com a Constituição Federal de 1988, elencando os mecanismos de transparência e sua integração com o orçamento público, incentivando a participação popular na elaboração das peças orçamentárias e promovendo o acompanhamento da sua elaboração e da sua execução. Apresenta os princípios da publicidade e da transparência, elencando-os no contexto do Controle Social. Demonstra a presença desses dispositivos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação. Faz uma análise do termo “calamidade pública” e sua presença na legislação relacionando-o aos desastres e as situações imprevisíveis. Apresenta o inusitado decreto de calamidade pública financeira inaugurado pelo Estado do Rio de Janeiro e as presentes alterações na legislação fiscal em decorrência da pandemia Covid-19. Conclui que a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101 de 2000 e a Lei de Acesso à Informação n. 12.527 de 2011 regulamentada pelo Decreto n. 7724 de 2012, são as principais ferramentas de transparência que promovem o controle social no estado brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: calamidade pública.; controle social; covid-19; lei de responsabilidade fiscal; transparência.

INTRODUÇÃO

A sociedade tem dirigido a sua atenção para um debate político mais profundo em virtude dos recentes acontecimentos que trouxeram a corrupção em torno da classe política brasileira à tona. A partir das primeiras décadas dos anos 2000, diversos foram os fatos históricos que evidenciaram os desvios de recursos públicos.

Tais fatos ganharam mais atenção a partir de 2014, por meio da Operação Lava Jato, que resultou em diversas outras investigações envolvendo casos de corrupção. Além disso, houve o processo de impeachment em 2015, convergindo a atenção da sociedade brasileira novamente para a classe política. Corroborando com isso, o aumento da velocidade da informação com o advento das redes sociais tornou tudo mais explícito, fomentando o vigor no debate público e resultando em uma polarização política. Nesse contexto, muitas vezes a população se vê perdida no meio de tantas informações e fica claro o seu distanciamento dos meios existentes que permitem acompanhar o orçamento e as finanças públicas diretamente “na fonte”, sem interlocutores. Partindo-se da premissa de que os recursos públicos são pertencentes à sociedade e que o Estado nada mais é do que uma forma de sua organização, sugere-se que os impostos e tributos devem ser revertidos em serviços a sociedade. Fica claro também a importância de que a sociedade acompanhe a execução desses recursos públicos.

Dessa forma, este trabalho explora os dispositivos de transparência e controle social

presentes no Estado brasileiro utilizando-se de um estudo exploratório envolvendo o estudo da legislação seca, com pesquisa bibliográfica e revisão de literatura apoiada em artigos científicos e notícias veiculadas em páginas de internet. Procura responder, portanto, a seguinte questão geral: Quais ferramentas de transparência estão presentes na legislação brasileira e possibilitam o controle social? Para isso, elabora-se as seguintes questões específicas: Das ferramentas de transparência, quais se relacionam com o orçamento? E quais se relacionam com as informações em caráter geral possibilitando o acesso à sociedade?

Para responder a essas questões, inicialmente relaciona-se a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101, de 04 de maio de 2000 com os dispositivos orçamentários presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Sua abordagem reflete diretamente os controles de gestão fiscal introduzidos que se complementam em uma forma clara de planejamento e rigor no controle das finanças públicas. Nesse capítulo, inicia-se a primeira tentativa de resposta à questão específica das ferramentas de transparência relacionadas ao orçamento.

No capítulo seguinte, apresentam-se os dispositivos de transparência presentes na Constituição Federal (1988), na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e na Lei de Acesso à Informação (2011). Aqui, complementa-se a resposta à primeira questão específica, do orçamento, e se responde a segunda questão específica das ferramentas de transparência de caráter mais geral e como se dá o seu acesso pela sociedade.

No terceiro capítulo é feita uma análise do termo “calamidade pública” a partir de sua presença histórica na legislação brasileira e sua relação direta com os desastres e as situações inesperadas, imprevisíveis, emergenciais, que exigem a atuação rápida do poder público para dar respaldo a sociedade. Além disso, são apresentados os decretos de calamidade pública que trazem um rol de dispositivos de flexibilização fiscal e o decreto de calamidade pública financeira, inaugurado pelo Estado do Rio de Janeiro, que inovou o termo, em uma clara tentativa de se utilizar das flexibilizações fiscais que o estado de calamidade pública prevê.

O quarto capítulo, por fim, traz as atualizações que ocorreram recentemente na legislação fiscal em virtude da pandemia COVID-19 por meio da lei n. 173 de 2020 que trata do programa federativo de enfrentamento ao coronavírus, o decreto de calamidade pública n. 06 de março de 2020 e a Medida Provisória n. 928 que tentou alterar a lei de acesso à informação.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/coronav-covid-19-4983590/>

1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

As alterações advindas com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 tratavam de incluir dentre os princípios da Administração Pública, o da eficiência. Isso se deu em um contexto de reforma administrativa em que foi proposto no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso um modelo administrativo gerencial, espelhado nos padrões da iniciativa privada, tornando o foco da Administração Pública voltado ao resultado. A Administração Pública deveria romper com o autocentrismo típico do excesso burocrático e tornar-se mais eficiente. Ainda nesse contexto, a Emenda Constitucional n.19 de 1998 também dispunha de dispositivos voltados às finanças públicas.

O Brasil passava por um contexto de endividamento reiterado dos Estados sendo financiados por bancos públicos estaduais permitindo a rolagem das dívidas em um círculo vicioso. Isso se rompeu por meio de um novo plano de renegociação no qual, entre as contrapartidas, haveria a privatização dos bancos estaduais. Com a estabilização da política econômica advinda com o plano Real, era necessário ainda incluir um ajuste fiscal, por meio de uma lei complementar que regulasse as finanças públicas, conforme disciplina o artigo 163 da Constituição Federal de 1988. Tal lei teria como objeto a transparência e a responsabilidade fiscal. Em cento e oitenta dias, após a promulgação da E.C. 19/1998 deveria ser enviado ao Congresso pelo poder executivo tal projeto de lei. Dessa forma, nascia ali a construção do projeto de lei de responsabilidade fiscal. Em

sua construção, a lei de responsabilidade fiscal traria influências externas, segundo NUNES & NUNES (2002, p. 5):

[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil buscou inspiração também na experiência internacional recente. Ao longo da década de 90, alguns países empreenderam iniciativas bem-sucedidas no sentido de evitar o surgimento de grandes déficits públicos e níveis excessivos de dívida. Destacam-se, nesse sentido, as lições fornecidas pelas experiências da Comunidade Econômica Europeia (1992), do Budget Enforcement Act dos Estados Unidos (1990) e do Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia (1994).

A influência norte americana provinha do BEA (Budget Enforcement Act), legislação aplicada somente na esfera federal dos Estados Unidos, que obteve superávit nominal após um histórico de déficits e de aumento no endividamento. Sua principal contribuição está no cumprimento de metas fiscais e na preocupação com o endividamento, sendo necessário haver um controle dos gastos onde dois mecanismos foram referência: sequestration e pay as you go. O sequestration originou o corte automático presente no artigo 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000:

Art. 9 - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Segundo NUNES & NUNES (2002), diferentemente dos norte-americanos, no Brasil, este dispositivo se estendeu a todos os entes da federação¹ e envolveu todos os poderes. O pay as you go é um mecanismo de controle de despesas fixadas além de um período onde é necessário indicar sua fonte de financiamento, ou seja, de onde vem o dinheiro. No Brasil, este mecanismo está previsto no artigo 17 in verbis:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter contínuo a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (LRF, 2000)

¹ Temos aqui uma influência da Comunidade Econômica Europeia que será abordada a seguir.

Dessa forma, a criação de despesas deve indicar sua fonte de receita, seja por aumento de receita ou redução de outra despesa. Além disso, essa referida compensação, no caso brasileiro, inclui também a renúncia de receitas.

A influência da Comunidade Econômica Europeia na LRF (2000) se deu em duas vertentes: o estabelecimento de metas e protocolos de punição a todos os membros, no caso do Brasil, a todos os entes da federação, ou seja, a extensão aos Estados e Municípios além do Governo Federal; e também a flexibilidade relativa aos quantitativos propostos. Seria importante demonstrar a convergência ao objetivo previsto e não alcançar estritamente o proposto, ou seja, eram permitidos desvios desde que demonstrado as tendências aos ajustes. No Brasil, essas tendências aos ajustes foram explícitas nos artigos 65 e 66 da LRF (2000), e formalizaram literalmente as situações em que seria possível utilizá-las, pois caso isso se desse de forma genérica, daria espaço aos mais diversos descumprimentos e apesar de estar previsto literalmente, ainda há sim casos de tentativas de burlá-los que serão abordados neste estudo, como os decretos de calamidade pública financeira. Os artigos 65 e 66 da LRF (2000) assim disciplinam:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1o Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2o A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3o Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4o Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Relativamente às sanções previstas na Comunidade Econômica Europeia, no caso brasileiro, elas foram tratadas no anteprojeto de lei da responsabilidade fiscal, porém foram retiradas do texto, dando origem à Lei de Crimes Fiscais.

A experiência da Nova Zelândia por meio do Fiscal Responsibility Act contribuiu enormemente para a cultura da transparência na gestão fiscal. Diferentemente de todo o mundo, na Nova Zelândia, transparência é o princípio chave de seu ordenamento. Há a fixação de critérios de desempenho de forma mais genérica pelo Parlamento, e o Executivo orça e gasta com maior liberdade, porém com muita transparência, em todos seus atos, sendo acompanhado pela sociedade por meio da ampla divulgação.

Apesar de na lei brasileira, tais princípios não estarem explícitos no texto, segundo NUNES & NUNES (2002), eles trazem um

entendimento de que os governantes devem, por meio do orçamento, buscar um equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos disponíveis. Assim sendo, não devem gastar mais do que arrecadam. Além disso, como os recursos são da sociedade e os governantes apenas o administram, eles têm o dever de prestar contas à sociedade por meio da transparência e da publicidade das peças orçamentárias e contábeis em linguagem objetiva e acessível a todos. Todo o texto da lei permite essa interpretação, e isso muda a cultura de ocultação dos gastos bem como traz a sociedade para perto do orçamento por meio das audiências públicas e dos relatórios de gestão fiscal trimestrais. Esse ponto promove a cultura do controle social e facilita também o controle externo.



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/homem-de-financas-empresariais-calculando-numeros-de-orcamento-faturas-e-consultor-financeiro-trabalhando_1202400.htm#page=1&query=or%C3%A7amento&position=22

1.1 Os Efeitos nas Finanças

A Lei de Responsabilidade Fiscal é a lei complementar que disciplina o artigo 163 da Constituição Federal. Sua sanção trouxe mudanças significativas na forma de que se dá o orçamento público. Dentre elas, NUNES & NUNES (2002, p.17) cita as abaixo:

a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal, por Poder, e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação; regras de transparência, incluindo a publicação frequente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras; e a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos que infringirem as regras acima.

Além disso, a LRF (2000) destaca-se agora como instrumento de planejamento, integrando as três peças do orçamento presentes na Constituição Federal: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA). Dessa forma, institucionalizando o regime de metas, faz com que a elaboração da lei orçamentária anual cumpra as metas físicas do plano plurianual e as metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. Como metas físicas pode-se entender as promessas de campanha sendo materializadas e dimensionadas, sendo institucionalizadas por meio dos programas de governo. Para esses programas, são nomeados

gerentes que devem fazer a avaliação periódica utilizando-se de índices de forma a qualificar a efetividade dos gastos. A elaboração das leis de diretrizes orçamentárias agora possui os anexos de metas fiscais estipulando objetivos para a receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública. Dessa forma, agora, vigora um compromisso com os superávits primários de forma intertemporal. Conforme NUNES & NUNES (2002, p. 20):

Além de avaliar a execução das metas do ano anterior, deve-se fazer na Lei de Diretrizes Orçamentárias: a) uma avaliação da situação financeira e atuarial da previdência e de todos os fundos públicos; b) um anexo que mostre a origem e a aplicação dos recursos de privatização; c) um Anexo de Riscos Fiscais, que mostre quais são os passivos contingentes e outros riscos que corre a gestão pública.

Além disso, a LRF (2000) veda o financiamento de despesas correntes com recursos de privatização e proíbe o financiamento do Tesouro com disponibilidades previdenciárias separando despesas, receitas e disponibilidades previdenciárias do Tesouro. A LRF (2000) também permite o acompanhamento das metas na execução financeira obrigando a publicação mensal da programação financeira e bimestral das metas de arrecadação. Dessa forma permite um acompanhamento de perto pela sociedade. A imposição destas publicações favorece o realismo do orçamento, e sua publicação periódica faz com que o próprio administrador tenha maior controle do que está acontecendo. Se tiver que efetuar ajustes previstos na LDO, isso poderá facilmente ser visualizado. Ainda segundo NUNES & NUNES (2002, p. 22):

As metas são um compromisso que o governante assume com a sociedade. No que se refere à renúncia de receita e à geração de despesas, o que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece é que o governante não poderá simplesmente “esquecer” o compromisso assumido. Deve demonstrar que a renúncia e a despesa foram consideradas no orçamento e não afetarão as metas fiscais. Se a renúncia afetar as metas ou se a despesa for obrigatória e estender-se por mais de dois exercícios, a alternativa é dizer como fará a compensação, isto é, qual o aumento de impostos que precisará instituir para financiar a benesse. No caso da despesa de duração continuada, é admitida também a redução proporcional de outra despesa. O mecanismo de compensação apenas antecipa as consequências, tornando transparente para a população a escolha que está sendo feita e evitando a proliferação de promessas infundadas em períodos pré-eleitorais.

Além disso, o artigo 42 da LRF atua como prevenção a rolagem de dívida na troca de mandatos, cerceando uma cultura de endividamento por meio dos Restos a Pagar.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

2 CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

Entre os princípios da Administração Pública elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, destaca-se o da publicidade, que leva ao entendimento de que a Administração Pública está obrigada a tornar público todos os seus atos. A publicidade está diretamente ligada ao princípio da transparência, uma vez que dar publicidade aos atos da administração pública, claramente relaciona-se a torná-los transparentes. São princípios que se relacionam diretamente, uma vez que a transparência depende da publicidade, assim a publicidade pode ser então considerada uma ferramenta de transparência. No entanto, a questão da transparência vai mais além: a transparência está ligada ao fato de comunicar uma ideia. A simples publicação da informação, pode ser considerada uma forma de publicidade, porém a transparência se dá em informar o que está fazendo em linguagem clara e acessível a todos. Dessa forma, a transparência exige da publicidade uma maneira de divulgar a informação. Não se trata da simples publicação de dados. Tem relação com a comunicação das ideias. Em outras palavras, significa dizer a população o que está sendo feito, a maneira como está sendo feito, tudo isso em caráter legal. Assim, pode-se relacionar publicidade e transparência ao controle social. O controle social pode ser entendido como a participação popular direta no controle da Administração Pública. Segundo BRESSER PEREIRA (1998, p.77):

O controle social das organizações públicas pode ocorrer de duas maneiras: de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais.

Dessa forma, a transparência acaba sendo uma ferramenta indispensável para o controle social. Para ter controle é necessário previamente o conhecimento dos atos da administração pública, e isso só pode ser efetivado por meio da publicidade e da transparência.

2.1 Controle Social e Transparência na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal (1988) contém diversos dispositivos que indicam a transparência como um direito. No artigo 5, inciso XIV, assegura a todos o acesso à informação. No mesmo artigo, inciso XXXIII, garante o acesso a todos às informações de órgãos públicos. No inciso seguinte, XXXIV, assegura, independente do pagamento de taxas, o direito a petição contra ilegalidades ou abuso de poder e a obtenção de certidões para defesa de direitos. No inciso LX, restringe a publicidade dos atos processuais somente em caráter de defesa da intimidade ou quando o interesse social o exigir. No inciso LXXIII, garante a legitimidade a todos os cidadãos para proporem ações populares.

Além disso, já no parágrafo único do artigo 1º demonstra a inserção do controle social na administração pública, uma vez

que diz: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Conforme já mencionado anteriormente, citando BRESSER PEREIRA (1998, p.77), aqui temos os dois tipos de controle social evidentes, o de cima para baixo, quando o poder é exercido por meio de representantes eleitos, e o de baixo para cima, quando a sociedade o exerce diretamente.

Para CONCEIÇÃO (2010), além desses dispositivos, diversos outros promovem a participação popular na administração pública como no artigo 14, que “*reforça a ideia de soberania, voto secreto, direto e universal, e prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular*”. No artigo 37, §3, amplia as formas de participação popular; no artigo 58, II e IV, promove a participação nas audiências públicas, inclusive como depoente; no artigo 61, §2, prevê a iniciativa popular para projetos de lei; no artigo 74, §2, promove a denúncia popular ao Tribunal de Contas; no artigo 89, a participação de cidadãos no Conselho da República; no artigo 93, IX, torna público os julgamentos. Além de tudo isso, prevê a participação da sociedade em Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social e de proteção à criança e ao adolescente, artigos 198, 294, 206 e 227.

Isso tudo leva a concluir que a transparência é um direito do cidadão e se torna um dever da Administração Pública.

2.2 Controle Social e Transparência na Lei de Responsabilidade Social

A LRF (2000) inspirada nos mecanismos de transparência da Nova Zelândia, e tendo em vista o conteúdo discorrido por CONCEIÇÃO (2010, p.9) constante na Constituição Federal (1988) também traz dispositivos relacionados a transparência e ao controle social. Vejamos, segundo a LRF (2000), grifos nosso:

Art. 1o, § 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...].

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 as versões simplificadas desses documentos.

§ 1o A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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. [...]

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: [...]

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. (Vide ADIN 2324) [...]

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade [...]

Portanto fica claro a demonstração dos diversos dispositivos que a LRF (2000) trouxe incentivando a participação popular, o controle social e a transparência.

Além disso, em novembro de 2011 foi aprovada a Lei de Acesso à Informação que regula o acesso às 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.

2.3 Controle Social e Transparência: A Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação dá continuidade aos pressupostos constitucionais do controle social e da transparência, regulamentando o acesso à informação previsto no artigo 5, XXXIII da Constituição Federal (1988):

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado

Inicialmente houve apresentação de projeto de lei n. 219 de 2003 pelo deputado Reginaldo Lopes abordando o tema, e apesar de ter sido aprovado em duas comissões da Câmara dos Deputados, ele teve uma pausa em sua tramitação em 2005. Foi apensado ao PL 1019/2007 em 2007, e ao PL 5228/2009 em 2009. A partir daí sua tramitação ganhou vigor com a criação de uma Comissão Especial, sendo aprovado na Câmara dos Deputados em abril de 2010, no Senado Federal em outubro de 2011, e sancionada em 18 de novembro de 2011.

A lei se tornou polêmica, pois, por meio dela, houve a divulgação da remuneração dos servidores públicos, obtendo a resistência de Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e

Tribunais de Contas segundo notícia da Agência Senado. O tema chegou a debate no Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 652777) interposto pelo Município de São Paulo contra decisão da Justiça Estadual que determinava a exclusão das informações funcionais de uma servidora pública municipal. O tema ganhou repercussão geral em setembro de 2011 (Tema 483), onde o Supremo Tribunal Federal decidiu ser legítimo a divulgação da remuneração dos servidores públicos. Além disso, no âmbito do poder executivo, há o Decreto n. 7724 de 2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação e assim disciplina como transparência ativa:

Art. 7. É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011. [...]

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)

Apesar da Lei de Acesso à Informação (2011) não determinar explicitamente a divulgação da remuneração dos servidores públicos, por meio de seu artigo 8 ela determina a divulgação em fácil acesso do registro das despesas, vejamos:

Art. 8. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...]

III - registros das despesas; [...].



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/mao-segurando-o-megafone-para-protesto_5561950.htm#page=1&query=megafone&position=17

A remuneração de servidores públicos ou despesa com pessoal, nada mais é do que despesa obrigatória de caráter continuado presente no artigo 17 da LRF (2000). Dessa forma, conforme disciplina o § 2º do artigo 8 da Lei de Acesso à Informação (2011):

Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Logo fica claro que a divulgação da despesa com pessoal deveria sim ser realizada por meio dos sítios de Internet, conforme aprovado em lei. No entanto, o detalhamento da despesa, divulgando os nomes dos funcionários, seus cargos e seus vencimentos vieram com o Decreto 7724/2012. Apesar de haver muita controvérsia sob o tema, uma vez que tal informação possa ser considerada informação pessoal da vida privada dos servidores públicos, inclusive, tema esse, abordado pela própria lei em seu artigo 31, não foi esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal, reforçando aqui então a questão da transparência com os recursos públicos e favorecendo portanto o controle social, pois afinal há um nível extenso de detalhamento com despesa neste caso em específico. Assim sendo, a divulgação disciplinada pelo Decreto 7724/2012 de uma certa forma foi chancelada pelo STF por meio de sua decisão no ARE 652777:

[...] é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

A lei de acesso à informação se torna, então, um grande avanço relativo à transparência e ao controle social uma vez que ela cria ferramentas para que o controle seja exercido pela população e a transparência exercida pela administração pública. Como exemplo, pode-se citar aqui a criação do serviço de informação ao cidadão (artigo 9 da Lei de Acesso à Informação de 2011). Se a informação que a sociedade deseja não estiver explicitamente divulgada, é por aqui que será feito o pedido de acesso. A lei ainda proíbe a exigência por parte da administração pública do motivo da solicitação, sendo necessário apenas a identificação de quem pede a informação. Além disso, se a informação pretendida estiver disponível, deverá ser disponibilizada de imediato. Caso não seja possível, deverá estar disponível em 20 dias, com prorrogação de mais 10 dias, desde que justificada a sua prorrogação. Em caso de negativa ou recusa, poderá ser apresentado recurso no prazo de 10 dias a contar de sua ciência que deverá ser avaliado por uma autoridade hierarquicamente superior. Ademais, a lei cria sanções aos agentes públicos que se recusam a fornecer as informações ou a prestam de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, que variam de advertência, a multa e até a rescisão do vínculo com o poder público. Fica claro o motivo pelo qual a lei de acesso à informação é considerada um dos marcos legais brasileiros relativos à transparência, pois ela coloca em prática o que já dizia a Constituição Federal (1988), fortalecendo, portanto, as ferramentas para o efetivo controle social.

3. DECRETOS DE CALAMIDADE PÚBLICA

A Constituição Federal (1988) prevê em seu artigo 21, XVIII:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; [...]

Feita uma leitura inicial, subentende-se que o termo “calamidade pública” está diretamente relacionado a algum tipo de desastre natural uma vez que a Constituição Federal (1988) especifica em seu artigo 21, XVII “as secas e as inundações”. Esse entendimento pode ser reforçado, uma vez que o termo “calamidade” aparece no texto constitucional novamente no artigo 136 que institui o estado de defesa, vejamos:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Ainda, em seu § 1º, II, temos novamente o termo “calamidade pública”:

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes: [...]

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

O termo “calamidade pública” surge novamente no artigo 148, I:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

E também no artigo 167, § 3º, na Seção II – Do Orçamento:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública [...] (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Assim sendo, o termo “calamidade pública” não possui uma definição clara descrita na Constituição Federal (1988), porém, todas as vezes que aparece sugere um contexto relacionado a situações imprevisíveis, urgentes, desastrosas, de emergência, como os desastres naturais e as guerras. Tendo em vista os locais onde são encontrados esses termos na Constituição Federal (1988), pode-se ver uma clara preocupação relacionada ao amparo financeiro deste contexto, uma vez que sempre serão necessários recursos para resolver essas situações imprevisíveis. Na legislação que trata desse tema, inicialmente encontra-se o Decreto-Lei n. 950, de 13 de Outubro de 1969, que institui o FUNCAP – Fundo Especial para Calamidades Públicas. Este fundo constitui recursos financeiros para promover o cumprimento do artigo 8, XII da Constituição Federal de 1967:

Art. 8º - Compete à União: [...] XII - organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações; [...] (CF, 1967)

Se pode perceber aqui que trata evidentemente do artigo 21, XVIII da Constituição Federal de 1988. Ainda na legislação, encontra-se a Medida Provisória n. 494 de 2010:

“Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. (M.P. 494, 2010

Tal medida foi convertida na Lei n. 12340 de 2010 e posteriormente alterada pela Lei n. 12608 de 2012, pela Medida Provisória n. 631 de 2013 e finalmente pela Lei n. 12983 de 2014. Por fim, o FUNCAP sofreu diversas alterações, no entanto, o mesmo está assim definido atualmente:

Art. 8º O Funacap, de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá como finalidade custear, no todo ou em parte: (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014)

I - ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
II - ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014) (LEI N. 12.983, 2014)

Logo fica claro que o termo “calamidade pública” está diretamente ligado aos desastres (principalmente os naturais, imprevisíveis), uma vez que o próprio Fundo Especial para Calamidades Públicas custeia as ações de prevenção em áreas de risco de

desastres e recuperação de áreas atingidas por desastres e seu arcabouço constitucional evidencia o mesmo, além de suas diversas alterações rogarem neste mesmo propósito. Além disso, o Decreto n. 7.257 de 2010 ao regulamentar a Medida Provisória n. 494 de 2010, assim estabeleceu:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:
I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;
II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;
III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;
IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; (DECRETO N. 7257, 2010)

Surge aqui uma definição mais clara do termo “calamidade pública”. Mas então, o porquê de tudo isso. Simples: a declaração de calamidade pública, uma vez reconhecida pela casa legislativa equivalente, traz dispositivos de flexibilização fiscal na LRF (2000). E quais são eles:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. [...] (LRF, 2000)



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/desperou-empres%C3%A1rio-neg%C3%B3cios-2261021/>

O artigo 9 trata de limitação de empenho e movimentação financeira prevista na LDO. O artigo 23 trata dos limites das despesas com pessoal, que uma vez ultrapassados devem seguir o que manda os parágrafos 3 e 4 do artigo 169 da Constituição Federal (1988). Ou seja, deve se reduzir despesas com cargos comissionados, exonerar servidores não estáveis e por último demitir servidores estáveis. O artigo 31 proíbe operações de crédito e impede o recebimento de transferências voluntárias de outros entes enquanto a dívida consolidada não voltar aos limites. Ou seja, a partir da declaração de calamidade pública reconhecida pela casa legislativa, há uma série de flexibilizações fiscais para que os administradores públicos possam tomar as medidas necessárias de forma a conter ou reparar os desastres.

Além disso, há dispensa de licitação, conforme Lei n. 8666 (1993):

Art. 24. É dispensável a licitação: [...] IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de

atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Também permite empréstimos compulsórios (art. 148, I, CF 1988) e abertura de créditos extraordinários (artigo 167, § 3º, CF 1988). Dessa forma, pode-se perceber que o decreto de calamidade pública abre um leque de opções que facilitam a atuação dos administradores públicos. Mas tudo em caráter de se aumentar a capacidade de resposta a sociedade pelo ente público atingido pelo desastre, ou seja, todos os gastos que ensejem os desvios dos limites prudenciais estabelecidos pela LRF (2000) devem estar no contexto da calamidade. Não se trata aqui de um simples alvará para poder gastar indiscriminadamente. Os gastos devem estar relacionados com a calamidade pública, com o desastre que se pretende sanar.

3.1 Decretos de Calamidade Pública Financeira

Em 2016, o Estado do Rio de Janeiro inovou o arcabouço legal ao decretar o estado de calamidade pública financeira com o propósito de utilizar das flexibilizações disponíveis inerentes ao decreto de calamidade pública já mencionados, considerando que a crise financeira o impedia de honrar seus compromissos para a realização dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. No entanto, é sabido que o Estado do Rio de Janeiro se candidatou a vaga para receber tais jogos, sendo escolhido oficialmente em outubro de 2009. Dessa forma, teve o tempo de 07 anos para se planejar, devendo seu planejamento, no mínimo, estar contido nos PPA's de 2012-2015 e 2016-2019, conforme disciplina a LRF (2000). O decreto foi reconhecido pela Assembleia Legislativa e se tornou lei. Segundo ARAIS (2019, p.68):

A lei n. 7.483, traz alguns detalhes não estabelecidos no decreto, entre eles a interrupção da validade dos concursos públicos realizados ou homologados, a exigência de que os créditos orçamentários abertos durante a sua vigência deverão ser prioritariamente destinados às despesas com saúde, educação, assistência social e o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas. Também ficam proibidas pela lei n.7.483 a rescisão de contratos bem como a dispensa de licitação [...] Por fim, a lei n. 7.483 estabelece um prazo de 30 dias para que o Poder Executivo encaminhe à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, informações detalhadas referentes às medidas que pretende implementar para o enfrentamento da situação de calamidade pública, bem como de todos os recursos que compõem a receita corrente líquida do estado.

Inicialmente, o prazo de duração do estado de calamidade seria até 31 de dezembro de 2017, porém o mesmo foi alterado para 31 de dezembro de 2020, por meio da Lei n. 8647 de 2019. O Rio de Janeiro celebrou Regime de Recuperação Fiscal com a União que prevê diversas contra partidas. No entanto, segundo notícia do VALOR ECONÔMICO (2020):

O acompanhamento mensal indica que o pior desempenho do Rio está nas medidas de caráter continuado que visam a reduzir despesas. Nesse caso, a diferença entre o resultado previsto e o realizado era negativa em R\$ 2,07 bilhões ao fim de fevereiro, já incluídas no cálculo a auditoria previdenciária e a reestruturação administrativa.

Portanto, segundo o VALOR ECONÔMICO (2020), de uma redução de despesas na ordem de R\$2,44 bilhões previstos, o valor efetivamente economizado foi de R\$372,5 milhões de setembro de 2017 a fevereiro de 2020. Isso demonstra um grande desequilíbrio e um certo descompromisso com o planejamento orçamentário. O Estado do Rio de Janeiro não foi o único a decretar calamidade pública financeira, porém foi o primeiro. Seguidamente diversos estados (Rio Grande do Sul e Minas Gerais) e diversos municípios entraram na mesma onda. O “jeitinho brasileiro” continua presente no jogo político. No entanto, é claro que tais decretos pretendem criar uma forma para fugir do rigor da LRF (2000). Os decretos de calamidade pública têm como embasamento legal situações imprevisíveis como os desastres, principalmente os naturais. No caso do Rio de Janeiro o único desastre é o despreparo no planejamento orçamentário do estado. Segundo CRUZ (2018, p.773):

A insustentabilidade do endividamento do ERJ também é [...] da aplicação de recursos de longo prazo, captados via operações de crédito, em projetos de curto prazo e em finalidade diversa daquela autorizada legalmente, e da falta de publicidade sobre os fatos envolvendo a situação da dívida estadual. [...] Ressalta-se que a Lei no 7.483 suspendeu para o ano de 2017 os prazos de ajustes para enquadramento aos limites estabelecidos pela LRF e a União consignou a suspensão do pagamento da dívida estadual por três exercícios, sem limitar a obtenção de novos empréstimos pela gestão fluminense. Nesse ponto, ressalta-se que, embora a LRF estabeleça normas claras para a responsabilidade fiscal estadual e preveja sanções e punições para o gestor público quando da extrapolação dos limites impostos, as inúmeras exclusões realizadas pelos gestores, as constantes anuências do governo federal sobre as dívidas estaduais, a falta de condenação dos gestores envolvidos e a ausência da aprovação da lei que cria o conselho de gestão fiscal previsto no artigo 67 da LRF têm enfraquecido o cumprimento adequado da legislação e, conseqüentemente, o papel disciplinador da LRF sobre a gestão fiscal estadual.

Segundo NUNES (2019, p. 12) em um estudo envolvendo o entendimento dos Tribunais de Contas (TC) na interpretação da LRF (2000):

O processo histórico de mudança da LRF, via interpretação e implementação pelos TCs, explica como as regras formais do jogo político podem ser alteradas pela introdução de uma nova instituição, mas também como a própria instituição pode passar por mudanças, não necessariamente legislativas, em virtude da atuação dos agentes no jogo político. Depois de 19 anos, a lei é outra, ou deu origem a várias outras aplicações da lei original, em virtude da característica de autonomia do modelo federativo.

Dessa forma, pode-se ver que a classe política brasileira cria diversos mecanismos para fugir de suas responsabilidades legais, responsabilidades essas que representam grandes avanços na transparência pública e são ferramentas de controle social.

4. REFLEXOS DA PANDEMIA COVID-19

O ano de 2020 será lembrado historicamente, pois nele o mundo se viu diante de uma pandemia de difícil controle, onde o número de mortes no mundo já supera a casa dos 350.000².

A doença do coronavírus (COVID-19) teve origem na China, ainda em 2019 e espalhou-se mundialmente devido à sua forma de transmissão. Trata-se de uma família de vírus que causam infecções respiratórias que variam de assintomáticas a quadros respiratórios graves. Diante de um cenário mundial de intensa contaminação e do número elevado de mortes, exigiu do estado brasileiro diversas medidas de forma a amparar sua nação.

4.1 Decreto Legislativo N.6 de 2020

Em virtude da pandemia, o presidente da república enviou a mensagem n. 93 ao Congresso Nacional solicitando o reconhecimento de calamidade pública para os fins do disposto no artigo 65 da LRF (2000). O Congresso Nacional decreta a calamidade pública por meio do Decreto Legislativo n. 6 de 2020 com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Dessa forma fica dispensado o atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei

² Dados de 30 de maio de 2020. Fonte: < <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR:pt-419>>

13.898 de 2019 (lei de diretrizes orçamentárias). Além disso, diversos outros dispositivos flexibilizam a atuação do governo com o reconhecimento da calamidade pública pelo Congresso Nacional, conforme já mencionado anteriormente neste trabalho. A partir daí diversos atos são tomados.

4.2 Lei Complementar N. 173 de 2020

A Lei n. 173 de 2020 estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) e altera a LRF (2000). Ela autoriza a suspensão do pagamento das dívidas dos estados, municípios e distrito federal com a União até 31 de dezembro de 2020 desde que os valores sejam aplicados preferencialmente ao enfrentamento da calamidade pública decorrente da Covid-19. Além disso, prevê uma ajuda financeira aos estados, distrito federal e municípios no montante de sessenta bilhões de reais para ações ao enfrentamento do Covid-19. Também proíbe até dezembro de 2021 a criação de cargos públicos que impliquem em aumento de despesa. Proíbe o aumento ou reajuste dos salários dos servidores públicos, bem como a contagem de tempo para aquisição de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos que aumentem a despesa com pessoal. Proíbe a realização de concursos públicos bem como a contratação de pessoal, salvo em caso de não aumento de despesas e reposição de cargos em vacância. Faz diversas alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal, flexibilizando a atuação dos administradores públicos frente ao estado de calamidade pública. Vamos a elas.

4.2.1 Das Alterações na LRF (2000)

Do artigo 21, antes:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (LRF, 2000)

Do artigo 21, depois:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor

público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

- a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
- b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (NR) (LEI N. 173, 2020)

Aqui pode-se perceber que a alteração trouxe mais austeridade para com o aumento de despesas com pessoal, estendendo-as a todos os poderes.

Do artigo 65 antes:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

- I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
- II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. (LRF, 2000)

Do artigo 65 depois:

Art.65.
Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.” (NR) (LEI N. 173, 2020)

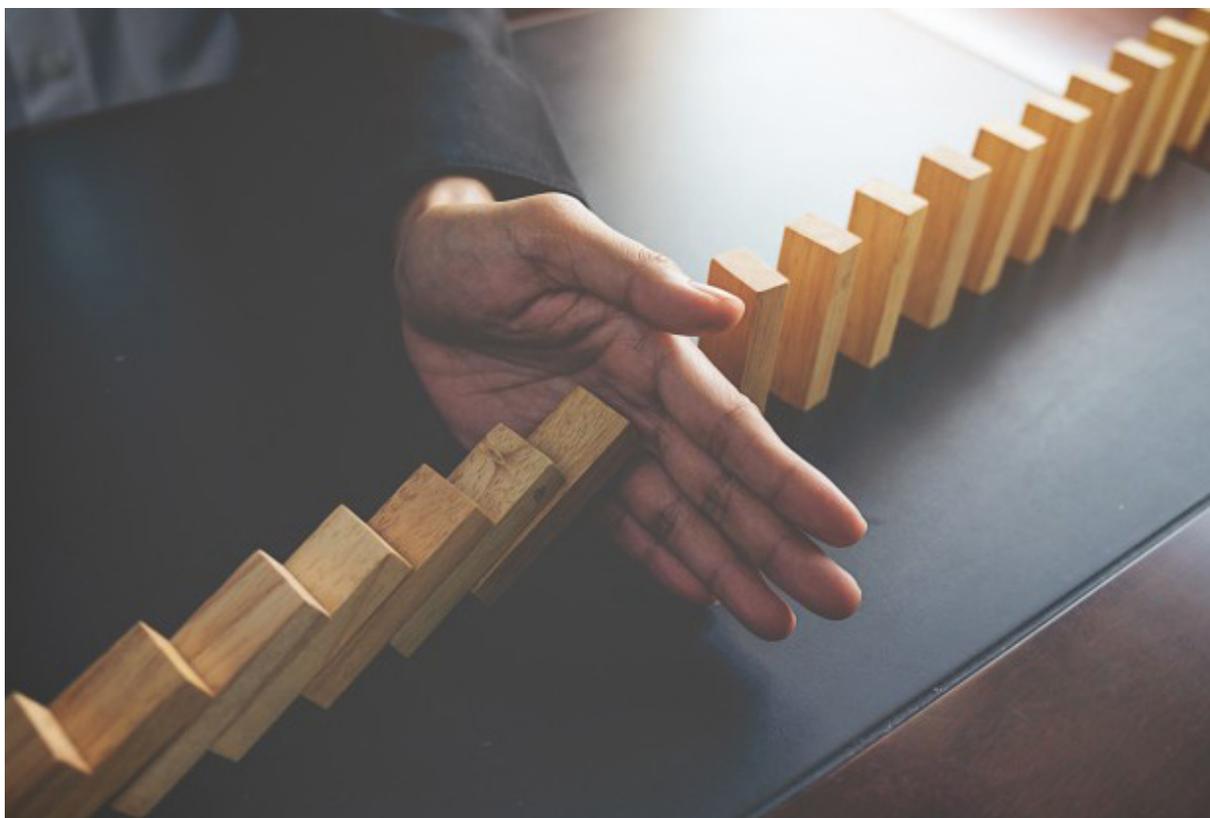
De início, fica claro que foi retirado do texto o parágrafo único que estendia a flexibilização dos decretos de calamidade pública devidamente reconhecidos aos casos de estado de sítio e de defesa. Somado a isso percebe-se que as alterações trouxeram uma série de flexibilizações para os administradores públicos frente ao estado de calamidade pública reconhecido pelas casas legislativas respectivas. Vejamos em partes.

Primeiramente permite a contratação e o aditamento de operações de crédito, concessão de garantias, contratação entre os entes da Federação e recebimento de transferências voluntárias. Ou seja, tais medidas permitem o financiamento das ações de combate à calamidade pública entre os entes federativos. Libera as transferências voluntárias mesmo a àqueles que estavam restritos a recebê-las.

Dispensa o cumprimento do artigo 8 desde que os recursos sejam destinados ao combate à calamidade pública. Isso permite que recursos antes, vinculados a outras finalidades pelas leis orçamentárias sejam agora utilizados para o combate a calamidade pública.

Afasta o cumprimento dos artigos 35 e 37. Assim, as operações de crédito que estavam vedadas entre os entes federativos e a antecipação de receitas agora são permitidas durante o estado de calamidade pública.

O artigo 42, conforme já mencionado neste trabalho, impede a rolagem de dívidas na troca de mandatos por meio dos restos a pagar. Isso passa a ser permitido durante o estado de calamidade pública.



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/resolucao-de-problemas-feche-a-vista-da-mao-da-mulher-de-negocios-parando-blocos-de-queda-na-mesa-para-o-conceito-sobre-assumir-a-responsabilidade_1203375.htm#query=mudan%C3%A7a&position=15

O afastamento do artigo 14, 16 e 17 trata da possibilidade de renúncia de receitas, aumento de despesas e despesas de caráter continuado sem os devidos estudos de impacto orçamentário e comprovação de origem de receitas presentes nas leis de diretrizes orçamentárias e planos plurianuais desde que esses recursos sejam destinados ao combate da calamidade pública. Vê-se aqui que o mecanismo pay as you go do artigo 17, de influência norte-americana fica suspenso durante o estado de calamidade pública, porém somente para os recursos que tratem de combater a calamidade.

Dessa forma, pode-se perceber que o contexto histórico da pandemia Covid-19 é de tamanha dimensão que exigiu alteração na LRF (2000) de forma a flexibilizar o rigor da gestão fiscal e no endividamento em casos de calamidade pública.

Cabe aqui um breve comentário: essas flexibilizações vêm ao encontro da agilidade necessária para o enfrentamento da situação atual e reflete bem a urgência de se atender situações imprevisíveis decorrentes de calamidade pública. Por isso, casos como os decretos de calamidade financeira, deveriam ser punidos, uma vez que tratam literalmente da má gestão dos recursos públicos.

A dimensão da Covid-19 é tamanha que além dessas alterações na LRF (2000), houve a instituição de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, por meio da PEC n. 106 de 2020, que será revogada automaticamente com o término do prazo do decreto de calamidade pública.

4.3 Medida Provisória N. 928 e a Lei de Acesso à Informação

O poder executivo, em justificativa do estado de calamidade pública e de estar adotando medidas de isolamento social editou a medida provisória n. 928 de 2020 alterando alguns dispositivos da Lei de Acesso à Informação n. 12527 de 2011:

Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:

I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou

II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.

§ 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.

§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.

§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011.” (NR)

“Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.” (NR) (M.P. 928, 2020)

Em seguida foram ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade pela Rede Sustentabilidade, Partido Socialista Brasileiro e Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil (ADI's 6347, 6353, 6351). Em 26 de março o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática, suspendendo os efeitos da medida provisória. Em sua decisão o ministro diz:

O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso a informação, pelo contrário, *transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção*, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. (ADI 6351, 2020)

A decisão posteriormente foi referendada pelo colegiado do STF em 30 de abril de 2020, tornando sem efeitos a alteração proposta na Lei de Acesso à Informação. Fica claro aqui o entendimento pelo STF de que o acesso a informação é direito fundamental garantido pela Constituição Federal, não podendo ser limitado em decorrência do estado de calamidade pública.

CONCLUSÃO

Este trabalho explorou os dispositivos de transparência presentes no estado brasileiro que possibilitam a aproximação da sociedade no controle da administração pública.

Em sua primeira seção, introduziu os dispositivos orçamentários presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal relacionando-os com os da Constituição Federal de 1988, além de reproduzir historicamente a influência internacional na elaboração do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tornou evidente a importância desta lei para o equilíbrio das contas públicas, demonstrando que os administradores públicos não devem gastar mais do que arrecadam e apresentou a integração que a lei promove nas três peças do orçamento presentes na Constituição Federal de 1988 sendo elas o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. Respondeu inicialmente a primeira questão específica, *das ferramentas de transparência, quais se relacionam ao orçamento*, quando apresentou os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que instituiu as audiências públicas e a publicação periódica das peças contábeis, orçamentárias e de metas fiscais, permitindo o acompanhamento da execução do orçamento bem de perto pela sociedade.

Na segunda seção continuou a responder à questão específica, *dos dispositivos de transparência relativos ao orçamento*, elencando-os “artigo a artigo” na Lei de Responsabilidade Fiscal. Apresentaram-se elementos como os de incentivo à participação popular nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de

leis orçamentárias anuais e a disponibilização a todos os cidadãos das relações de despesas e receitas dos órgãos públicos. Respondeu-se também a segunda questão específica dentre as ferramentas de transparência quais se relacionam com as informações em caráter geral possibilitando o acesso à sociedade, quando apresentou a Lei de Acesso à Informação, como regulamentadora do tema, indicando seus dispositivos que permitem à sociedade requerer as informações de seu interesse aos órgãos públicos vedando a exposição de sua motivação e as formas de recorrer em casos de negativas de acesso. Discorreu sobre a tramitação do projeto de Lei de Acesso à Informação e apresentou curiosidades após a sua entrada em vigor, como no caso da divulgação das remunerações dos servidores públicos. Apresentou os dispositivos constitucionais que asseguram o direito ao acesso à informação, bem como a participação da sociedade em conselhos da república, de saúde, educação, direito de petição contra ilegalidades, direito a todos cidadãos a proporem ações populares, projetos de leis e também assegurando a presença da sociedade nas assembleias legislativas.

Apresentadas as respostas às duas questões específicas, o trabalho respondeu à pergunta geral de quais ferramentas de transparência estão presentes no estado brasileiro e permitem o controle social demonstrando “item a item” as ferramentas presentes na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101 de 2000 e na Lei de Acesso à Informação n. 12.527 de 2011 regulamentada pelo Decreto n. 7724 de 2012. Juntas, essas quatro peças integram as principais ferramentas de transparência que promovem o controle social no estado brasileiro.

Na terceira seção, apresentou os decretos de calamidade pública, fazendo inicialmente uma análise da presença do termo na legislação brasileira e sua relação direta com os momentos imprevisíveis, como os desastres que exigem uma resposta imediata do poder público a sociedade, necessitando, portanto, de flexibilizações fiscais relativas ao orçamento. Apresentou o decreto de calamidade financeira inaugurado pelo Estado do Rio de Janeiro, evidenciando sua clara tentativa de utilizar-se dos dispositivos de flexibilização que o estado de calamidade pública prevê para se esquivar do mal planejamento orçamentário para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Na quarta seção, tratou dos reflexos da pandemia COVID-19 no estado brasileiro a partir do decreto de calamidade pública n. 06 de 2020 e das alterações na legislação fiscal por meio da lei n. 173 de 2020, que trouxe maior flexibilização em casos de estados de calamidade pública reconhecidos e, também, promoveu o apoio aos estados e municípios pelo governo federal no enfrentamento da pandemia COVID-19. Destacou a tentativa frustrada do poder executivo em alterar a lei de acesso à informação por meio da medida provisória n. 928 de 2020. A rápida provocação do Supremo Tribunal Federal por meio das ações diretas de inconstitucionalidade, cancelaram a transparência como um direito garantido constitucionalmente, evidenciando a importância desse dispositivo para a sociedade brasileira e anulando qualquer tentativa de limitação do mesmo.

Por fim, o trabalho demonstrou quais as ferramentas de transparência estão presentes no estado brasileiro e permitem o controle

social destacando-se como principais as da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101 de 2000 e da Lei de Acesso à informação n. 12.527 de 2011, regulamentada pelo Decreto n. 7724 de 2012. Deixou claro, quais dispositivos permitem a sociedade acessar as informações “diretamente na fonte”, sem interlocutores, sendo necessário apenas à sociedade demonstrar o seu interesse no controle social.

Sugere como possível tema para pesquisas futuras, destacar como se dão esses mecanismos de transparência no contexto das Organizações Sociais, uma vez que elas recebem recursos públicos, porém não estão obrigadas, por exemplo, a realizar licitações. Diante do contexto das denúncias relativas as Organizações Sociais de Saúde que atuam no Estado do Rio de Janeiro diante da pandemia COVID-19, tal tema se torna relevante para a comunidade acadêmica, uma vez que seu estudo pode demonstrar à sociedade as principais fragilidades legais presentes no tema, fomentando uma possível futura alteração nesta legislação de forma a corrigir eventuais desvios. As Organizações Sociais, foram instituídas durante as reformas gerenciais em 1998. Será que assim como foram realizadas alterações na legislação fiscal em virtude da pandemia COVID-19, não seriam necessárias atualizações nas legislações que regulamentam essas Organizações Sociais, permitindo um acompanhamento mais de perto pela sociedade dos recursos destinados a elas? Quais seriam suas principais fragilidades relativas à transparência? Que alterações na legislação podem suprir essas deficiências? Tal tema se mostra relevante e pode contribuir para o controle social no estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAIS, J. K. (2020). Calamidade financeira e a lei de responsabilidade fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa? *CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS*, 19(2). Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51>. Acesso em: 21 de maio 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados: **Projeto de Lei 5228** de 15 de maio de 2009: regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 29 Maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Brasília, Distrito Federal, Brasil.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. (24 de Janeiro de 1967). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 30 de Maio 2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **DECRETO LEGISLATIVO Nº 6, DE 2020**: reconhece, para os fins do art. 65 da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da república encaminhada por meio da mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. 2020.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 950, de 13 de outubro de 1969:** institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências. Disponível em : <https://www.soleis.adv.br/calamidade-publicafundo.htm>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010:** regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7724 de 2012:** regulamenta a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso xxxiii do caput do art. 5º, no inciso ii do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da constituição. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000:** estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Lei de Responsabilidade

Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 maio 2020.

BRASIL. **LEI Nº 12.340, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2010:** dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. **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.. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 494, DE 2 DE JULHO DE 2010:** dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/494.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 928, DE 23 DE MARÇO DE 2020:** altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASÍLIA. AGÊNCIA SENADO. **Entenda a Lei de Acesso à Informação:** 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/15/entenda-a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2020. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6351.** ADI 6347 ADI 6353. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 652.777 SÃO PAULO:** inteiro teor do acórdão. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307135406&ext=.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 219 de 2003:** regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102=4451998000300004-&lng=pt&nrmiso>. Acesso em: 03 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>.

CARRO, Rodrigo. (Rio de Janeiro). Valor Econômico. **Corte de custos no RJ está muito aquém do plano de recuperação, diz relatório:** Estado reduziu em R\$ 372,5 milhões as despesas de setembro de 2017 a fevereiro de 2020; plano do Regime de Recuperação Fiscal previa diminuição de R\$ 2,44 bilhões. 2020. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OsheAl-AbFYJ:https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/15/corte-de-custos-no-rj-esta-muito-aquem-do-plano-de-recuperacao-diz-relatorio.ghtml+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em: 03 jun. 2020.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.** Trabalho de Conclusão de Curso - TCC apresentado para a banca examinadora do curso de Especialização em Orçamentos Públicos do Instituto Serzedello Corrêa – ISC/DF, como exigência parcial para a obtenção do grau de Especialista em Orçamentos Públicos. 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADE-D2B42F79>. Acesso em: 10 maio 2020.

CRUZ, Alethéia Ferreira da et al. A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma

análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 764-775, ago. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400764-&lng=pt&nrmiso>. Acesso em: 03 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-7612174116>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **LEI Nº 7483 DE 08 DE NOVEMBRO DE 2016**: reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/03bdb-cf052a0664283258066005ab930?OpenDocument>. Acesso em: 03 jun. 2020.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. e145151, 26 abr. 2019.

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento**. 2002. Disponível em: http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.