



Ministério da Educação  
Universidade Federal de Roraima  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO  
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO  
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



## MECANISMOS DE CONTROLE POPULAR DAS DESPESAS PÚBLICAS E DO DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO<sup>1</sup>

Gabriel Augusto V. de  
Andrade<sup>2</sup>  
Lincoln Dias Veras Lima<sup>3</sup>  
Yara Micaella da Silva  
Araújo<sup>4</sup>

*Orientador: Prof. Dr. Edival Braga<sup>5</sup>*

**SUMÁRIO:** 1. Considerações propedêuticas; 1.1 Previsão constitucional da participação do povo nas decisões do Estado; 2. Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 824781; 3. O orçamento, o ciclo orçamentário e a fase de controle dentro do ciclo orçamentário; 4. Espécies de controle da atividade financeira do Estado; 5. União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA): o início do orçamento participativo no Brasil; 6. Mecanismos de controle popular das despesas públicas; 6.1. Orçamento participativo; 6.2. Audiências públicas; 6.3. Orçamento participativo em Porto Alegre; 7. Mecanismos de controle popular do desvio de dinheiro público; 7.1. e-OUV; 7.2. TCU; 7.3. Denúncia formal X comunicação de irregularidade; 7.4 MS's; 7.5. Câmara de vereadores e assembleias legislativas; 7.6. Ação popular; 7.7. Sindicato Nacional dos Aposentados (Sindapi) vs. Governo Temer; 8. Direito comparado; 8.1. Orçamento participativo na Alemanha; 8.2. Ação Popular em Portugal; 9. Considerações finais; 10. Referências.

## RESUMO

O presente artigo se propôs a realizar uma breve análise acerca dos mecanismos de controle popular das despesas públicas e do desvio de dinheiro público. Partiu-

<sup>1</sup> O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

<sup>2</sup> Acadêmico do 7º semestre da disciplina Direito Financeiro, do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

<sup>3</sup> Acadêmica do 7º semestre da disciplina Direito Financeiro, do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

<sup>4</sup> Acadêmica do 7º semestre da disciplina Direito Financeiro, do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

<sup>5</sup> Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

se do estudo do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 824781, interposto em face do aumento da tarifa de transporte público na cidade de Cuiabá – MT, entendendo o autor tratar-se de lesão ao patrimônio público, visto que aumentava as despesas públicas com subsídios aos estudantes e outros beneficiários do transporte público. Tal recurso suscitou a análise de duas situações distintas dentro do ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam, o controle popular das despesas públicas, que encontra previsão normativa na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o controle popular do desvio de dinheiro público, que encontra – principalmente – fundamentação no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal de 1988. Ademais, o controle popular das despesas públicas remeteu ainda à análise do fundamento previsto no art. 1º, II, da Constituição Federal, a cidadania, em contraponto com o art. 84, XXIII c/c art. 61, § 1º, II, “b”, ou seja, a aparente contradição existente entre a cidadania e a competência privativa e indelegável do Poder Executivo para a elaboração do orçamento público, em detrimento da efetiva participação dos cidadãos. Ainda no que diz respeito aos mecanismos de controle popular das despesas públicas, foi abordado o início do orçamento participativo no Brasil, na cidade de Porto Alegre – RS, após a derrocada do Regime Militar, assim como se abordou o caso exitoso de implantação do orçamento participativo nesta cidade e como ele se dá efetivamente. Por oportuno, analisaram-se também os mecanismos de controle do desvio de dinheiro público, especialmente no que tange ao controle popular, objeto do seguinte trabalho. Na seara internacional, compararam-se ainda os mecanismos de controle popular das despesas públicas na Alemanha, assim como os mecanismos de controle popular do desvio de dinheiro público em Portugal.

**Palavras-chave:** Controle popular. Orçamento participativo. Ação Popular. RE 824781. Direito Comparado.

## 1. CONSIDERAÇÕES PROPEDÊUTICAS

### 1.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO DO POVO NAS DECISÕES DO ESTADO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 entrou para a história com o epíteto de “Constituição Cidadã”. É bem verdade que esta foi antecédida por uma Constituição elaborada no Regime Militar. Todavia, com o processo de redemocratização do país e o término dos governos militares, afigurou-se necessário elaborar nova Carta, compatível com o novo momento político nacional. Acerca da Constituição Federal de 1988, José Afonso da Silva observa:

É a *Constituição Cidadã*, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania (SILVA, 2010, p. 90)

Em seu Título I, no que diz respeito à dogmática constitucional, invoca-se o regime político democrático, fundado na soberania popular. Dessa forma, o art. 1º

da Constituição de 1988 elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil, quais sejam: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Estes fundamentos constituem-se nos valores maiores que orientam o Estado Brasileiro.

Ao se analisar o recurso extraordinário com agravo (ARE) 824781, observa-se que ele enseja o levantamento de duas questões pertinentes na seara do direito financeiro, quais sejam: *os mecanismos de controle popular das despesas públicas no Brasil*, bem como *os mecanismos de controle popular do desvio de dinheiro público no Brasil*. Portanto, o controle popular, tanto das decisões do Estado quanto dos atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, constituir-se-á no objeto de análise do presente trabalho.

Na perspectiva do direito constitucional, a participação popular nos negócios do Estado, quer no âmbito opinativo quer como fiscal da coisa pública, encontra respaldo no fundamento expresso no art. 1º, II, da Constituição Federal de 1988, qual seja, a cidadania.

Ora, a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil não está expressa apenas no sentido técnico-jurídico. Assim, a cidadania, também alicerce do Estado brasileiro, não significa a simples atribuição de direitos políticos ativos e passivos aos brasileiros que atendam aos requisitos legais, mas diz respeito, sobretudo, ao oferecimento, por parte do Estado, das condições propícias à efetiva participação política dos indivíduos na condução dos negócios estatais, exercendo seus direitos e controlando os atos dos órgãos públicos.

Portanto, tanto os *mecanismos de controle popular das despesas públicas* quanto os *mecanismos de controle popular do desvio de dinheiro público*, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, nada mais são senão a materialização da cidadania, expressa na Carta da República.

## **2. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (ARE) 824781**

No julgamento do recurso extraordinário com agravo (ARE) 824781, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal deixou assente jurisprudência, já presente na Corte, no sentido de que a comprovação de prejuízo material aos cofres públicos não é condição necessária para a propositura de ação popular.

A origem do recurso extraordinário, ora em comento, residuiu numa ação

popular ajuizada por um cidadão de Cuiabá (MT) em desfavor do Decreto municipal 4.399/2006, que autorizou o aumento da tarifa de transporte público. Ademais, o cidadão sustentava, na ação, que o reajuste fora instituído em desacordo com as normas previstas na Lei Orgânica do município e, ainda, que o reajuste da tarifa resultou em aumento de gastos com subsídios às passagens de estudantes e outros beneficiários.

Antes de a matéria ser levada ao Supremo Tribunal Federal através do recurso, o processo foi extinto em primeiro grau sem a resolução do mérito, haja vista que, na ação, não havia prova da existência de lesividade ao patrimônio público, requisito essencial para a propositura da ação popular, conforme entendimento do juiz monocrático. Ante tal decisão, o autor interpôs recurso de apelação. No entanto, a sentença foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso (TJ – MT).

No que diz respeito à repercussão geral da matéria, o relator do processo, ministro Dias Toffoli, destacou que o tema transcende os interesses subjetivos das partes, uma vez que trata de definir quais as condições para o exercício da ação popular.

Nesse sentido, o ministro manifestou-se pelo conhecimento do agravo e pelo provimento do recurso extraordinário, a fim de que houvesse a reforma do acórdão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, determinando o retorno dos autos à primeira instância para que fosse processado e julgado o mérito da demanda.

Ademais, a manifestação do relator do processo, ministro Dias Toffoli, quanto ao reconhecimento da repercussão geral foi seguida por maioria, ficando vencido o ministro Marco Aurélio. No que diz respeito à reafirmação da jurisprudência, foram vencidos os ministros Marco Aurélio e Teori Zavascki.

O julgamento do recurso extraordinário com agravo (ARE) 824781, em setembro de 2015, suscita, na seara do direito financeiro, bem como do direito constitucional, dentre outros ramos do direito público, duas reflexões relevantes, que são propriamente: *os mecanismos de controle popular das despesas públicas no Brasil* e *os mecanismos de controle popular do desvio de dinheiro público no Brasil*. Estas questões serão analisadas minudentemente a seguir.

### **3. O ORÇAMENTO, O CICLO ORÇAMENTÁRIO E A FASE DE CONTROLE DENTRO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

*Os mecanismos de controle popular das despesas públicas e os mecanismos de controle popular do desvio de dinheiro público* possuem previsão normativa distinta. Ora, o controle popular das despesas públicas apenas veio ganhar ênfase, no Brasil, com a elaboração da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O controle popular do desvio de dinheiro público, a seu turno, encontra previsão normativa no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988, que trata do mecanismo por excelência de controle, por parte de cada cidadão, de ato lesivo ao patrimônio público, trata-se da ação popular.

Ora, as despesas públicas fazem parte da atividade financeira do Estado, estando englobadas dentro do orçamento. Assim, para que se possa discorrer sobre o controle popular das despesas públicas, é mister compreender o orçamento e quem tem competência para a sua elaboração. Poderia, acaso, o cidadão comum elaborar projeto de lei orçamentária com a previsão das despesas que deseja ver realizadas e mandar para o Legislativo?

Da análise do ciclo orçamentário – que compreende a iniciativa, a apreciação, a sanção ou veto, a execução e, principalmente, o controle do orçamento – observa-se que a competência para elaborar projeto de lei orçamentária é privativa, além de indelegável, do chefe do Poder Executivo, nos Termos da Constituição Federal.

Assim, como poderia haver a participação popular no estabelecimento das despesas públicas? Ou, como o povo poderia opinar acerca das despesas que almeja que sejam executadas pelo Estado?

Como explanado, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a cidadania (art. 1º, II, CF/88), e este fundamento diz respeito às condições que o Estado deve criar para que os indivíduos participem de seus negócios, de suas decisões, estando aí inclusa a participação popular na elaboração do orçamento. Todavia, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro estatue como um de seus alicerces a cidadania, estabelece que a elaboração de lei orçamentária é competência privativa do chefe do Poder Executivo, tolhendo, supostamente, a participação popular efetiva na fixação das despesas públicas.

Ante tais circunstâncias, e fruto de experiência que vingou no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade

Fiscal) trouxe, no bojo do seu art. 48, a ideia de orçamento participativo, ou seja, a ideia da necessária consulta prévia feita aos cidadãos acerca dos gastos públicos que querem ver realizados.

Falar-se-á com mais vagar e em item próprio sobre o orçamento participativo. Aqui, no entanto, faz-se mister, para melhor compreensão dos *mecanismos de controle popular das despesas públicas*, trazer o conceito de orçamento público, assim como explanar as fases do ciclo orçamentário, especialmente com ênfase na fase de controle. Desse modo, Kiyoshi Harada preleciona acerca do orçamento público:

Classicamente, o orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado. Sabemos que, atualmente, o orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da Nação, constituindo-se em um instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia (HARADA, 2012, p. 62 – 63)

Ademais, pode-se entender o orçamento público como uma lei que autoriza os gastos públicos que o governo pode fazer durante um período determinado de tempo, um exercício financeiro, detalhando as obrigações que deve concretizar, prevendo, concomitantemente, os ingressos necessários para cobrir tais despesas.

Nesse giro, tem-se que o ciclo orçamentário é uma série de fatos orçamentários que se sucedem, iniciando-se com a necessidade de determinado recurso para fazer frente a determinada despesa, necessidade esta plenamente justificada, até a sua devida aplicação e posterior fiscalização. Assim, o ciclo orçamentário é composto pelas fases da iniciativa, da apreciação, da sanção ou veto, da execução e do controle do orçamento público. Portanto, é mister explanar como se dá o ciclo orçamentário no Brasil.

A fase da iniciativa é a fase da elaboração do orçamento e, pela redação do art. 84, XXIII, c/c o art. 61, § 1º, II, alínea b, da Constituição Federal, a iniciativa da elaboração das leis orçamentárias é competência privativa e indelegável do Poder Executivo. *Verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer

membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

Portanto, o Legislativo não possui competência para iniciar um projeto de lei orçamentária, assim como não pode qualquer um do povo, organizado ou não, enviar ao Legislativo projeto de lei envolvendo questões orçamentárias. Logo, uma das formas de aproximar o cidadão dos gastos públicos é através do orçamento participativo, consulta prévia feita aos cidadãos acerca dos gastos que querem ver realizados. O orçamento participativo tem previsão no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, os órgãos investidos da faculdade de gerir recursos orçamentários (Unidade Gestora) elaboram a sua demanda individual, que será acrescida às demandas de outras unidades e gerida pelo respectivo órgão setorial de planejamento, que faz o apanhado de todas as demais demandas para consolidar tudo em um único orçamento. Esse órgão setorial encaminha a proposta consolidada ao órgão central de planejamento (Ministério ou Secretaria), que, por sua vez, consolida as propostas dos demais Poderes, formando o projeto de lei, que será encaminhado ao Legislativo.

Além disso, os poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público elaboram suas propostas parciais e as encaminham para o Poder Executivo, que é o responsável pelo envio da proposta consolidada ao Legislativo.

Quanto à fase de apreciação, encaminhada a proposta consolidada, esta será apreciada pelo Legislativo que, no caso da União, será analisada conjuntamente pelas duas casas do Congresso Nacional, por meio de sessão conjunta, mas com apuração de votos em separado.

Logo, antes de submeter o projeto do Executivo à apreciação pelo Legislativo, o projeto será encaminhado à Comissão Mista Permanente (CMP), que

o examinará e emitirá parecer, podendo os congressistas oferecer emendas aos projetos de leis orçamentárias, que serão apresentadas igualmente à CMP.

Seguindo a ordem do ciclo orçamentário, o Executivo terá o prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data do recebimento do projeto, para sancioná-lo. Poderá também vetá-lo, no todo ou em parte, comunicando o fato em 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente do Senado Federal, expondo seus motivos. O silêncio implica sanção. Na ocorrência de veto, ele será apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 (trinta) dias de seu recebimento.

No que diz respeito à fase de execução, aprovada e publicada a lei orçamentária, ela entra em vigor e começa a ser cumprida. Portanto, o Executivo está autorizado a despender os recursos aprovados na lei orçamentária.

Por fim, quanto à fase de controle, a realização do gasto público impõe seguro acompanhamento, para que o dinheiro público seja devidamente efetuado. Desse modo, cabe aos órgãos de controle, tais como os Tribunais de Contas, bem como aos cidadãos, por meio de mecanismos específicos, que serão analisados, controlar a correta aplicação dos recursos públicos.

#### **4. ESPÉCIES DE CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO**

No que diz respeito ao órgão ou agente que realiza a fiscalização da atividade financeira do Estado, nela englobadas as despesas públicas, existem duas estruturas de controle do orçamento, quais sejam, o controle interno e o controle externo. Todavia, o cidadão também poderá ser um agente fiscalizador, trata-se do denominado controle privado.

Desse modo, o controle interno é aquele exercido internamente pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, possuindo previsão normativa no art. 70 c/c o art. 74, ambos da Constituição Federal. Trata-se do dever de cada poder possuir em sua estrutura mecanismos de análise e conferência do processo de pagamento, dos registros contábeis realizados, dos relatórios e documentos comprobatórios, do cumprimento das metas estabelecidas no PPA, da execução dos programas estabelecidos, dentre outras atribuições. Assim, as correções devem dar-se inicialmente dentro do próprio órgão, para que somente posteriormente haja o auxílio do próprio controle externo.

Ademais, a finalidade do controle interno constitui-se na avaliação do

cumprimento das leis orçamentárias; em comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência dos gastos públicos; no controle das operações de crédito, avais e garantias; e, no auxílio do controle externo no exercício da sua missão institucional.

Nesta senda, é mister de todo servidor, nos termos do art. 116, VI e XII, da Lei nº 8.112/90, comunicar as irregularidades conhecidas em razão do cargo. Todavia, existe diferença entre responsabilidade hierárquica do servidor para o controle interno. O servidor possui o dever de representar e de levar irregularidades ao conhecimento de seu superior, ao passo que, os responsáveis pelo controle interno possuem o dever de comunicação desvinculado da hierarquia. Assim, é importante que se registre que não há hierarquia entre o controle interno e o controle externo.

O controle externo, a seu turno, é o exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo de cada ente, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme se extrai dos arts. 70 a 73 da Constituição Federal. Assim, o art. 49, X, da Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional a função de fiscalizar e controlar os atos do Poder executivo, incluídos o da administração indireta. Acerca do controle externo preleciona Eduardo Marcial Ferreira Jardim:

Com efeito, os sistemas de controle são dois: o interno e o externo. O primeiro tem lugar no interior dos três Poderes e nas demais entidades atreladas ao orçamento público, enquanto o segundo se opera no Parlamento com o suporte técnico dos Tribunais de Contas (JARDIM, 2011, p. 118)

Por fim, existe a possibilidade de controle popular ou privado do orçamento público, com previsão normativa no art. 74, § 2º, que dispõe que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Essa medida confere, pois, a possibilidade de o povo denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

## **5. UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DE PORTO ALEGRE (UAMPA): O INÍCIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL**

No livro intitulado \*Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa\*, o professor Leonardo Avritzer, docente da Universidade Federal de Minas Gerais, trata, em capítulo próprio, da origem do orçamento participativo no Brasil. Da leitura da citada obra, extrai-se que a ideia de orçamento participativo surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, nos anos 80.

O primeiro prefeito democraticamente eleito de Porto Alegre, após o Regime Militar, foi Alceu Collares (PDT), em 1986. Este prefeito teria influência relevante no processo de implantação do orçamento participativo na capital do Estado do Rio Grande do Sul.

Alceu Collares, no início do seu mandato (março de 1986), propôs, para as associações comunitárias, uma forma de participação popular na sua administração. Assim, a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa) manifestou-se no sentido de que desejava interferir diretamente na definição do orçamento municipal e controlar a sua aplicação. A Uampa afirmava ainda que possuía interesse em estabelecer as prioridades de investimento de cada vila, bairro e na cidade em geral. Esta resposta formal tratou-se do primeiro documento disponível a utilizar o termo orçamento participativo. Vejamos:

E, mais à frente, o documento da Uampa também afirmava que 'queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral'. Esse parece ser o primeiro documento disponível que utiliza o termo orçamento participativo e antecipa elementos da sua prática. (AVRITZER, 2002, p. )

No que diz respeito à resposta da Uampa ao prefeito Alceu Collares, segue trecho do documento (Uampa, 1986):

O mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação. (Uampa *apud* AVRITZER)

Após Alceu Collares, Olívio Dutra foi eleito prefeito em 1988, pelo Partido dos Trabalhadores. Originalmente o PT não possuía uma proposta de orçamento participativo, mas sim uma proposta genérica de governo participativo.

No primeiro ano da administração de Olívio Dutra, ele introduziu nas secretarias mecanismos de participação nas áreas de educação, saúde e planejamento. Ademais, centralizou a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, entidade já existente e que apenas servia para a disponibilização de certificados de utilidade pública. Assim, a CRC passou a receber todas as reivindicações feitas pela comunidade à nova administração. No decorrer dos anos, o orçamento participativo foi se aperfeiçoando na cidade de Porto Alegre, conforme se verá.

## **6. MECANISMOS DE CONTROLE POPULAR DAS DESPESAS PÚBLICAS**

### **6.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Quanto ao orçamento participativo, este encontra previsão legal no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, consistindo em consulta prévia feita aos cidadãos acerca dos gastos públicos que desejam ver realizados, antes do envio da proposta de Lei Orçamentária para o Legislativo. *Verbis*:

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).

Portanto, elaborar um orçamento sem consultar os cidadãos é ato infringente ao procedimento formal da elaboração do orçamento, podendo o orçamento ser impugnado judicialmente. Deveras, a opinião popular não vincula o Executivo, mas este deve escutá-la em estrito cumprimento ao princípio da transparência, justificando o motivo de não acatamento da opinião do povo.

Ademais, conforme dito alhures, o orçamento não pode ser elaborado por qualquer membro do povo, organizado ou não, e enviado ao Legislativo, visto que a

elaboração de leis orçamentárias é competência exclusiva e indelegável do Poder Executivo.

No que diz respeito aos municípios, a participação popular na elaboração do orçamento se encontra expressamente prevista no art. 44 do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.527/01. Senão Vejamos:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Portanto, conforme explanado, o Brasil conta com órgãos que fazem a fiscalização das contas públicas, mas, para garantir que o dinheiro público seja aplicado da melhor forma possível, é indispensável a participação da população no processo de elaboração e fiscalização das despesas públicas.

## **6.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Assim, uma das formas de garantir a participação popular é através das audiências públicas, que são uma forma de reunião pública que visa à comunicação entre a sociedade e as autoridades públicas. Em tais audiências, podem participar todos aqueles que tenham interesse ou que sejam afetados pelos atos do governo, a fim de que expressem suas opiniões, façam perguntas e atuem durante o processo de tomada de decisões sobre o tema discutido.

A convocação de uma audiência pode ser feita pelos mais diversos motivos, dentro de diferentes segmentos, como meio ambiente, licitações, contratos administrativos, permissão de serviços públicos, dentre outros assuntos.

Para que a audiência seja realizada, é preciso um requerimento ao presidente de uma comissão técnica. Deve partir de um deputado integrante desta comissão ou de uma entidade interessada que deseje debater o assunto de interesse público. Ademais, deve existir a aprovação do plenário.

Ainda no que concerne à audiência pública, esta se tornará obrigatória caso seja solicitada pelo Ministério Público, por uma entidade civil ou ainda por 50 ou mais cidadãos.

É mister observar ainda que ela não está prevista na Constituição

Federal, mas existem previsões em leis ordinárias, como a lei n.º 8.666/93 – Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. Em seu art. 39, a Lei de Licitações prevê a utilização da audiência para os casos em que o projeto seja superior a cem vezes o valor da concorrência pública. Ademais, o art. 225 da Lei nº 6.938/93, que institui o Conselho Nacional do Meio Ambiente, autoriza também a convocação de entidades privadas, para que estas auxiliem na apreciação dos estudos sobre os impactos ambientais de determinada ação do governo.

### **6.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE**

Em Porto Alegre, o orçamento participativo enfoca a participação popular na decisão das obras da prefeitura do município. A participação do povo se dá da seguinte forma: primeira rodada de assembleias regionais; rodada intermediária de assembleias locais e conselho participativo.

É importante observar que a cidade de Porto Alegre é dividida em 16 regiões administrativas. Assim, a primeira fase, qual seja, a rodada de assembleias regionais, dá-se com a ocorrência de 16 assembleias (uma em cada região), bem como com a realização de assembleias temáticas, para a deliberação das despesas públicas.

Nas assembleias regionais, os moradores dos bairros de cada região reúnem-se. Desse modo, tem-se que o critério de participação das assembleias regionais é o da moradia e o critério de decisão é o da maioria.

Quanto às assembleias temáticas, ainda na primeira fase do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, qual seja, a rodada de assembleias regionais, aquelas dizem respeito a cinco áreas específicas, quais sejam: saúde, transporte, desenvolvimento da cidade, cultura e desenvolvimento econômico. O critério de participação é o interesse pelo tema.

As assembleias regionais são realizadas com a presença do prefeito e o número de participantes será a base de cálculo do número de delegados para a próxima fase. Os moradores inscrevem-se, individualmente, nas assembleias, mas a sua participação em associações civis é indicada na inscrição.

A segunda fase do orçamento participativo em Porto Alegre é denominada rodada intermediária de assembleias locais. Nesta fase os delegados da população trabalham em dois tipos de prioridades, quais sejam: a hierarquização das

prioridades e a definição das obras nas sub-regiões. Ainda nesta fase são homologadas as hierarquias e as demandas da região, bem como são eleitos os conselheiros da região para o Conselho do Orçamento Participativo. Cada região elege dois conselheiros titulares e dois suplentes.

Por fim, a última fase do orçamento participativo em Porto Alegre consiste no Conselho do Orçamento Participativo. O Conselho do Orçamento Participativo é instalado no mês de julho de cada ano e tem como membros: dois conselheiros por cada região, dois conselheiros por cada assembleia temática, um representante da Associação de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e um representante do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Suas principais atribuições são debater e aprovar a proposta orçamentária do município; rever a proposta orçamentária final elaborada pela prefeitura (chefe do Executivo); acompanhar a execução das obras aprovadas; dentre outros.

## **7. MECANISMOS DE CONTROLE POPULAR DO DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO**

Para que o combate aos desvios de verbas e à corrupção de forma geral seja mais eficiente, é necessário o apoio da população, e para isso, o cidadão conta com diversos dispositivos e mecanismos que servem como ferramentas de controle dos desvios de dinheiro público que ocorrem no país.

Após a busca pelas irregularidades na gestão do dinheiro público, como o cidadão deve proceder, uma vez que encontrou tais fatos? Os agentes do controle social não podem julgar e nem punir aqueles que julgam ser os responsáveis pelas irregularidades, então a forma que o povo tem para atuar é a denúncia aos órgãos responsáveis.

É importante que ao fazer a denúncia, esta esteja muito bem fundamentada, através de cópias de documentos que comprovem as fraudes, como, por exemplo, notas fiscais, contratos, e orçamentos conseguidos através dos mecanismos de transparência.

O cidadão pode se armar também de fotos, imagens de obras que foram declaradas como prontas, mas que estão inacabadas são grandes provas de irregularidades. Outra forma de fundamentar sua denúncia é através de depoimentos da própria população, seja através de entrevistas sobre as datas de início e conclusão de fato dessas obras, ou com declarações das pessoas que deveriam ter

sido beneficiadas por uma verba que foi desviada, e que por consequência ficaram desamparadas.

Em relação ao local podem ser feitas tais denúncias, existem diversas instituições que estão aptas a receber e investigar as denúncias feitas pelo cidadão comum.

## **7.1 e-OUV**

Uma das principais ferramentas para a denúncia de desvios de verbas é o site do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV). Através da página na web, é possível fazer a denúncia de forma anônima, estando assim protegido contra retaliações e perseguições. O órgão recebe denúncias relativas ao controle e aplicação dos recursos públicos.

O portal ainda conta com uma lista de perguntas frequentes para sanar todas as dúvidas de quem o acessa, e uma lista contendo os requisitos para a admissibilidade da denúncia, onde ela deve envolver órgão ou entidade do Poder Executivo, ou tratar de recursos públicos dele originados, descrever a irregularidade que implica em lesão ou ameaça de lesão e conter fundamentação mínima, para que seja feita sua apuração.

O site ainda possui um modelo eletrônico que deve ser preenchido com os dados da denúncia, mas o cidadão também tem a opção de enviar uma carta para a sede da CGU. Qualquer cidadão está apto a denunciar a má gestão dos recursos públicos.

Lembrando que a denúncia deve ser encaminhada de forma preferencial ao órgão ou entidade na qual está acontecendo o desvio, em caso de resposta insatisfatória a denúncia deve ser feita diante da Ouvidoria-Geral da União.

## **7.2 TCU**

O Tribunal de Contas da União também conta com um sistema próprio para recebimento de denúncias. Aqui, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para fazer as denúncias, tudo de acordo com o Art. 53 da Lei nº 8.443/92 e o Artigo 74, §2º da Constituição Federal.

A denúncia deverá ser acerca de irregularidades envolvendo recursos

federais e em caso de denúncia formal, a critério do Ministro-Relator, poderá o denunciante ser considerado interessado no processo, sendo-lhe assegurado o direito de petição para requerer vistas, cópia do processo ou mesmo sustentação oral, conforme disposto no Regimento Interno desta Casa.

Caso a irregularidade envolva recursos estaduais ou municipais, a denúncia deve ser levada ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado ou do Município correspondente. Deverá ser protocolizada pessoalmente ou por via postal, no edifício sede em Brasília ou nas Secretarias Regionais do TCU. Também é possível comunicar as irregularidades à ouvidoria de forma postal ou digital, através de um formulário no site.

O denunciante tem seu anonimato garantido e também recebe um número de registro, para que possa fazer o acompanhamento de sua manifestação e das informações a ela pertinentes. Além disso, pode requerer uma certidão dos despachos e dos fatos apurados, desde que o processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

### **7.3 DENÚNCIA FORMAL X COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADE**

Lembrando que é de suma importância a distinção entre denúncia formal e a comunicação de irregularidade. A denúncia formal deve atender a requisitos de admissibilidade e será apurada em caráter sigiloso, podendo ser arquivada apenas quando todas as diligências tenham sido realizadas. Uma vez preenchidos todos os requisitos de admissibilidade, ela será apreciada pelo tribunal.

Já a comunicação de irregularidade não necessita de todo o formalismo da denúncia, podendo ser encaminhada por uma simples mensagem a Ouvidoria do TCU ou Unidade Técnica, comunicando a existência de irregularidade, mesmo que não contenha provas. A Unidade Técnica responsável analisará as informações encaminhadas e decidirá sobre a instauração ou não de processo de representação para analisar os fatos alegados.

### **7.4 MP's**

O Ministério Público é o grande defensor dos interesses da sociedade. Através dele é possível fazer denúncias das mais variadas naturezas. Aqui, os

desvios de verbas públicas poderão ser denunciados de forma anônima ou não no site do MPF, quando se tratarem de recursos federais, onde o denunciante recebe ainda um número de representação e uma chave para que acompanhe o andamento.

Para os casos em que as verbas desviadas sejam de origem estadual, os MPs dos estados devem ser acionados em seus respectivos sites, que contam com formulários digitais para a denúncia.

## **7.5 CÂMARA DE VEREADORES E ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS**

As Câmaras de Vereadores e as Assembleias Legislativas também podem receber denúncias contra desvio de verbas públicas, como representantes e eleitos pelo povo, devem fiscalizar os prefeitos, governadores, entre outros. Muitos sites de Câmaras de Vereadores contam com formulários, semelhantes aos anteriormente citados, para que o cidadão possa, de forma clara e concisa, prover o relato e as provas das irregularidades que acontecem.

## **7.6 AÇÃO POPULAR**

A ação popular é um instrumento de enorme relevância no combate à má administração do dinheiro público. Através dele, a população em geral pode buscar a invalidação de atos considerados danosos à coletividade ou a seu patrimônio.

Este remédio constitucional é regulado pela Lei 4.717/1965. Está ainda previsto na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LXXIII:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Esta ação tem como objetivo combater todo ato, ilegal que seja considerado lesivo ao patrimônio público, a moralidade administrativa, ao meio ambiente, e ao patrimônio histórico e cultural. Desta forma, ela busca anular o ato lesivo, e também garantir a restituição dos valores ou bens que foram lesados.

Pode o ente entrar com ação regressiva contra seus administradores e demais favorecidos pelos danos causados, caso a reparação do dano não tenha

sido possível e ele tenha respondido patrimonialmente pelos danos causados.

Por ato lesivo entende-se a lei de efeitos concretos, o decreto, a resolução, portaria, contrato administrativo, ou qualquer outra manifestação de vontade da administração pública que seja lesivo ao patrimônio público.

Ela pode ser ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos do ato, sendo possível a suspensão liminar do ato impugnado, para garantir que ele não venha a causar danos. Vale ressaltar que não cabe ação popular contra lei, a ação neste caso seria uma ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto a sua legitimidade ativa, a ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão, como pode ser visto no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal ou mesmo no artigo 1 da Lei 4.717/1965. O cidadão por sua vez é todo aquele brasileiro, nato ou naturalizado, que está em pleno gozo dos direitos políticos.

Pode-se entender a partir deste conceito que até mesmo os menores de dezoito anos e maiores de dezesseis podem ser parte legítima de uma ação popular, desde que estejam inscritos na Justiça Eleitoral, visto que possuem os direitos políticos, podem votar.

Sobre este tema, discorre Alexandre de Moraes: “Ressalta-se que, no caso do cidadão menor de 18 anos, por tratar-se de um direito político, tal qual o direito de voto, não há necessidade de assistência”.

Quanto às pessoas jurídicas, essas não podem ser parte legítima da ação popular, visto que não possuem capacidade política, não podem votar nem ser votadas. Sobre este tema, esclarece a súmula 365 do STF: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

Assim como as pessoas jurídicas, não podem ser parte ativa de uma ação popular aqueles que tenham sido condenados, por sentença condenatória transitada em julgado, à perda ou à suspensão dos direitos políticos. Da mesma forma, os estrangeiros também não estão legitimados.

É ainda permitido a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular; esta faculdade está prevista no parágrafo 5º, artigo 6º da Lei 4.717/1965.

O autor da ação popular também fica isento das custas processuais e do ônus da sucumbência, para garantir a todos a oportunidade de lutar pelos direitos da coletividade, com exceção dos casos de comprovada má-fé.

Veremos agora quais as pessoas que podem figurar no polo passivo da ação

popular, estes legitimados estão definidos no artigo 6º da Lei 4.717/1965, que regulamenta a ação popular. Primeiramente temos as pessoas jurídicas, sejam elas públicas ou privadas, e também qualquer entidade da qual o poder público participe.

Em seguida temos os administradores ou funcionários das entidades ou pessoas jurídicas de que o Poder Público faça parte que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que por omissão tenham dado oportunidade a lesão.

Ainda podem ser passivos da ação popular quaisquer pessoas que sejam beneficiários diretos do ato lesivo. Aquele que tem benefícios com o prejuízo causado a coisa pública por terceiros.

Mesmo podendo ser parte passiva na ação popular, é dada pelo parágrafo 3º, do artigo 6º da Lei 4.717/1965 a oportunidade de se proteger, abstendo-se de contestar a ação e atuando ao lado do autor da ação, desde que isso seja de interesse público.

Sobre a ação popular, cabe destacar ainda que a sua propositura previne a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

A ação popular prescreve em 5 anos a partir do evento lesivo. Segundo o artigo 5º da Lei 4.717/1965, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

Se o ato foi praticado por funcionário, órgão ou entidade ligada à União, será competente o juiz federal do local do ato. Da mesma forma, se forem ligados ao Estado, o juízo será indicado na lei de organização judiciária estadual. Se municipal, o juiz será o da comarca onde o ato foi praticado.

## **7.7 SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS (SINDNAPI) VS. GOVERNO TEMER**

O Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical (Sindnapi) denunciou, no Tribunal de Contas da União (TCU), o presidente Michel Temer e o secretário da Previdência Social, Marcelo Caetano. O sindicato reivindica uma auditoria na Previdência Social, para que o governo demonstre a existência do déficit que serve como justificativa para a reforma.

A alegação do governo da existência de um déficit vai de encontro com o que afirma o Sindnapi, segundo o sindicato a previdência teve um superávit nos últimos cinco anos. Essas afirmações baseiam-se nos estudos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip).

O Sindnapi ainda questiona o desvio das verbas da seguridade social por meio do DRU (Desvinculação das Receitas da União), que chega a até 30%, para a utilização em outras áreas, alegando o contrassenso na retirada de verbas de um setor que estaria no vermelho.

Este caso ainda não possui um desfecho, visto que a denúncia junto ao TCU ocorreu no dia 28 de março de 2017, e ainda está sendo analisada pelo Tribunal de Contas da União.

## **8. DIREITO COMPARADO**

### **8.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA ALEMANHA**

Hilden é uma cidade alemã de 56 mil habitantes, localizada no estado federal da Renânia do Norte-Vestfália. É um dos poucos exemplos na Alemanha onde o orçamento participativo pode ser considerado consolidado.

O orçamento participativo foi introduzido em Hilden no ano de 2001, fruto de um projeto-piloto do Estado. A motivação por trás da ideia de implantação de um orçamento participativo consistia no intento do Estado de tornar a situação financeira da localidade e a ação do município mais transparente aos olhos dos cidadãos.

Assim, elabora-se anualmente, em Hilden, uma brochura que contém a informação-chave. No centro do processo participativo encontra-se um fórum de cidadãos para o qual os residentes são convidados por sorteio. Ademais, qualquer cidadão pode fazer parte do processo.

O fórum engloba uma sessão noturna, na qual o Chefe do Poder Executivo e o responsável pelas finanças do município apresentam a situação financeira da localidade. Os participantes podem propor as questões que quiserem aos funcionários municipais presentes e escrever sugestões de melhorias em fichas. O executivo não se vincula às propostas apresentadas, mas oferece resposta de forma negativa ou positiva.

As propostas dos cidadãos consistem, em regra, em pequenas reparações em equipamentos públicos (edifícios, estradas, dentre outros), ou podem

consistir também em pequenos ajustamentos nos serviços públicos (horários de abertura, serviços da biblioteca, dentre outros).

## **8.2 AÇÃO POPULAR EM PORTUGAL**

A ação popular é um instituto secular em Portugal. Oriunda do Direito Romano (*actio popularis*), encontra-se consagrada no sistema legal português desde a aplicação daquelas fontes no nosso Direito, tendo sido prevista nas Ordenações Manuelinas (1521) e Ordenações Filipinas (1603), destinada à conservação ou defesa de bens públicos, consagrada na Carta Constitucional de 1824 (art. 124.º) circunscrita a certos crimes praticados por juízes, e alargada a sua aplicação no Código Administrativo de 1842 ao controlo jurisdicional da legalidade dos atos da Administração Pública (“ação popular corretiva” – primeiro apenas os atos em matéria eleitoral, e posteriormente alargado a todos os atos da Administração Local contrários à lei e ao interesse público) e no Código Administrativo de 1878 podendo suprir as omissões da Administração Local (“ação popular supletiva”).

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os mecanismos de controle popular das despesas públicas, assim como do desvio de dinheiro público, afiguram-se como meios essenciais de controle popular dos negócios do Estado em face do momento político democrático que o Brasil vivencia. É mister recordar que tais mecanismos surgiram, no que diz respeito ao momento histórico, logo depois da derrocada do Regime Militar no Brasil, com a redemocratização.

Conforme demonstrado, a exemplo de Porto Alegre – RS, outros países adotaram o controle popular das despesas públicas, a fim de que o povo possa, em concreto, expressar quais despesas deseja que sejam realizadas pelo Estado.

Por oportuno, observou-se também a importância dos mecanismos de controle do desvio de dinheiro público, especialmente no que tange ao controle popular. Na seara internacional, é de grande importância a comparação entre os mecanismos de controle popular das despesas públicas, bem como do desvio, em outras partes do mundo, a fim de que se possa sempre aperfeiçoar o modelo já existente e implantá-lo onde ainda não existe.

## 10. REFERÊNCIAS

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 12<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 589.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5<sup>a</sup>. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 520.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 12<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012, p. 810.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite a cooperação global**. 1<sup>a</sup>. Ed.: Engagement Global GmbH, 2012.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2<sup>a</sup> edição, Brasília, UNESCO: 2009;

GRINOVER, Ada — “**La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema Brasiliano**”. in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, anno XXXVII, 1984, p. 66;

MAFRA, Francisco. **A Lei de Acesso a Informação no Brasil e no Mundo: Princípios e direito de acesso**. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11674](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11674)> Acesso em: 25 Jun. 2017.

PEREIRA, Kécia. **Conheça a LAI de outros países**. Disponível em: < <http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/mnoticias/conheca-a-lai-de-outros-paises>> Acesso em: 28 Jun. 2017.

MOURA, Anselmo. **Associação industrial denuncia desvios de recursos na FIEPI**. Disponível em: <<https://www.portalaz.com.br/noticia/economia/213543/associacao-industrial-denuncia-desvios-de-recursos-na-fiepi>> Acesso em: 30 Jun. 2017.

MOREIRA, Deborah. **Aposentados pedem ao TCU auditoria nas contas da previdência.** Disponível em: < <http://www.seesp.org.br/site/index.php/comuni> > Acesso em: 01 Jul. 2017.

ROCHA, Jadir Silva. **O controle social da administração pública no Brasil.** Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/36217/o-controle-social-da-administracao-publica-no-brasil> >. Acesso em: 01 Jul. 2017.

PEIXOTO, Alice Emmanuele Teixeira. **Orçamento participativo: Como funciona e como participar.** Disponível em: < <http://www.politize.com.br/orcamento-participativo-como-funciona> >. Acesso em: 01 Jul. 2017.